

LE CONTROLE
DE
L'EXÉCUTION DU BUDGET
EN TURQUIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 Décembre 1937, à 13 heures 30

PAR

MUSTAPHA EKREM

Président : M. ALLIX, professeur
Suffragants { *MM. SCELLE, professeur*
 { *SIBERT, professeur*

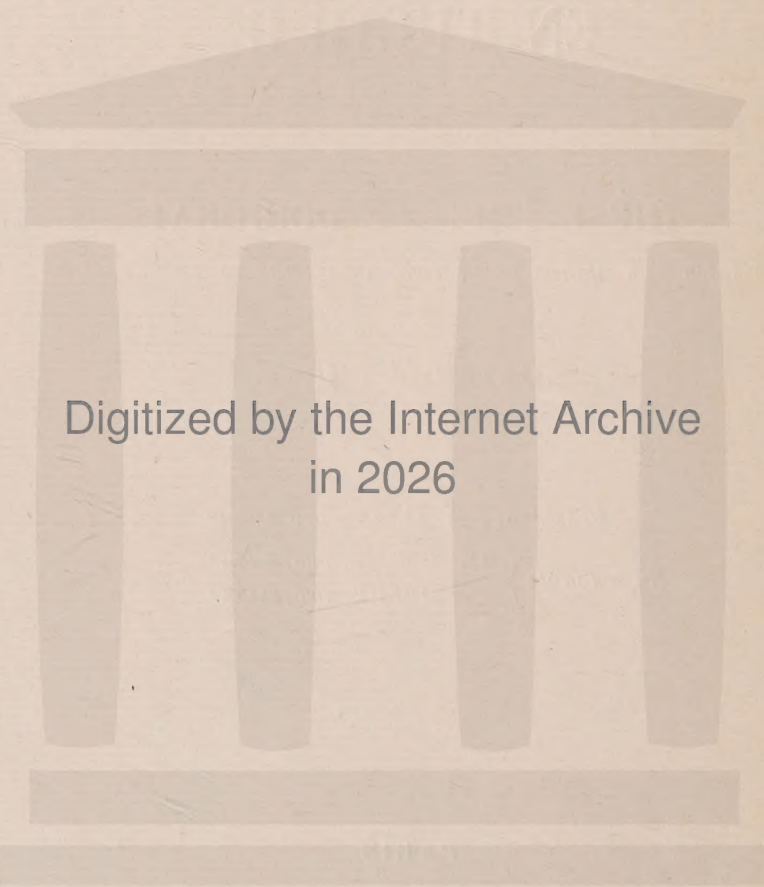
PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE CONTROLE
DE
L'EXÉCUTION DU BUDGET EN TURQUIE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE CONTROLE
DE
L'EXÉCUTION DU BUDGET
EN TURQUIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 Décembre 1937, à 13 heures 30

PAR

MUSTAPHA EKREM

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { MM. SCELLE, professeur
SIBERT, professeur

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1937



LE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET EN TURQUIE

INTRODUCTION

L'une des œuvres de la Révolution Turque de 1908 fut d'établir le fondement de principes budgétaires jusqu'alors méconnus.

Le budget de 1909, premier budget turc digne de ce nom, fut voté par le Parlement, représentant la nation, et mis en exécution le 1^{er} août 1909.

A l'époque où régnait l'absolutisme, on ne peut parler de budget proprement dit. Certes, nous n'irons pas jusqu'à affirmer que sous le régime despotique, le budget de l'Etat faisait absolument défaut. En effet, on dressait de temps en temps de « soi-disant budgets » ⁽¹⁾. Mais ceux-ci n'étaient jamais établis avec la bonne foi voulue pour assurer et maintenir un équilibre dont les finances du pays avaient grand besoin. Le dépassement des crédits étaient une règle courante. On ne se rendait point compte de la nécessité de rester dans le cadre des crédits alloués. Les départements ministériels, en engageant des dépenses non prévues, ren-

(1) A. HEIDBORN « *Les Finances Ottomanes* », page 48. Vienne 1912.

daient l'Etat débiteur envers des particuliers qui étaient payés au moyen d'avances consenties par des banquiers moyennant des intérêts à taux usuraire. Ces avances, qui avaient servi à payer des dépenses non prévues, étaient remboursées à leur tour par les revenus publics perçus, qui auraient dû normalement couvrir les seules dépenses inscrites dans le budget, ou bien étaient consolidées au moyen d'emprunts nouveaux.

Ainsi l'emprunt, dont la conclusion doit être théoriquement justifiée par la nécessité de couvrir des dépenses extraordinaires, devenait un procédé normal pour procurer des fonds destinés, d'une part à payer des dépenses purement ordinaires, et, d'autre part, à combler le déficit budgétaire dû aux dépenses démesurées et au gaspillage ⁽¹⁾.

Nous venons de faire un exposé très sommaire du caractère des pseudo-budgets de la monarchie absolue qui transmet à la monarchie constitutionnelle un régime financier aussi funeste que le régime politique lui-même. Un passage très intéressant de l'ouvrage de M. Faik Baysal nous indique très clairement cet état déplorable des finances : « Sous l'absolutisme, écrit-il, on trouve sous le nom d'« état d'équilibre » ⁽²⁾, des esquisses de budget, établies d'ailleurs non pas régulièrement, mais pour certaines années. Ces documents étaient loin de renseigner sur la situation financière du pays. Les dépenses des départe-

(1) Comme exemples, on peut citer les emprunts suivants :

1° Emprunts de 1863, 1865, 1869, 1871 ;

2° Emprunts-Douanes : Emprunt conclu en 1886 avec la Banque Ottomane pour rembourser des avances faites par cette dernière et éteindre la dette flottante. L'annuité de 390.000 l. t. est gagée sur le produit de certaines douanes, son montant 6.500.000 l. t. a été converti en 1902 ;

3° Priorité Tombac, émis en 1893, pour faire face aux besoins généraux du Trésor et combler les déficits du budget.

(2) En turc ; Mouvazene defteri.

ments ministériels n'étaient jamais limitées aux crédits fixés dans ces états, pour chacun d'eux » ⁽³⁾.

Dans son exposé des motifs concernant le budget de 1910, la commission du budget de la Chambre des Députés faisait le même tableau de ces états : « Jusqu'à 1909, explique-t-elle, par la nécessité du temps et des circonstances, on élaborait, de temps en temps, certains états sous le nom de budget. Mais ces états, établis très souvent avec mauvaise volonté, restaient lettre-morte le jour même où ils étaient dressés. »

En dehors de ce document officiel qui résume avec autorité le caractère du régime financier du passé, nous pouvons citer quelques lignes de la conférence faite à l'Ecole des Sciences Politiques, le 15 mars 1910, par M. Charles Laurent, qui fut en Turquie, le conseiller du gouvernement de la monarchie constitutionnelle. Il peint l'état des finances du régime despotique comme suit : « Tout d'abord, dit-il, pas de budget. Un état de prévision des dépenses était bien soumis chaque année à l'approbation du souverain, mais il avait à peine la valeur d'indications. On y ajoutait en cours d'exercice toutes les dépenses que pouvaient réclamer les nécessités plus ou moins justifiées des services ou même les caprices du souverain. Quant aux recettes, les évaluations établies sans règle, ni méthode, n'avaient ordinairement que des rapports très lointains avec les constatations réelles et surtout avec les recouvrements. Une bonne partie de ces recettes, d'ailleurs, ne venait pas jusqu'aux caisses du Trésor; chaque ministère, chaque service avait les siennes, qu'il effectuait lui-même et qu'il appliquait directement à ses propres dépenses ».

(3) Faik Baysal « *Budget et Comptabilité publique* » (En Ture), p. 5.

Cet état grave dans lequel se trouvaient les finances publiques du pays tient à plusieurs raisons, dont la principale est l'absolutisme sur lequel pèse, à notre sens, toute la responsabilité.

L'importance économique et financière du budget et de l'équilibre budgétaire pour la vie nationale, était complètement ignorée par les souverains despotiques. De cette ignorance, résultaient non seulement des conséquences désastreuses pour l'économie et les finances du pays, mais aussi des conséquences funestes au point de vue de l'indépendance politique de l'Etat. En effet, en raison des emprunts extérieurs conclus fréquemment, non pas pour couvrir des dépenses extraordinaires, mais pour rembourser des dépenses ordinaires « l'Empire Ottoman, soumis déjà économiquement par les capitulations, est tombé financièrement dans les mains des impérialistes financiers internationaux » ⁽¹⁾. Ceux-ci s'appuyant sur les grandes puissances européennes, qui, sous prétexte de défendre les intérêts des créanciers extérieurs, s'immisçaient dans les affaires intérieures du pays avec leurs propositions blessantes pour l'amour propre national, avaient même obtenu la gestion de certains revenus publics ⁽²⁾.

Cet aperçu historique nous permet de résumer en deux traits essentiels le caractère du régime financier de la Turquie à la veille de la Révolution de 1908.

(1) I. SITKI « *La répartition de la Dette Publique Ottomane par les traités de Paix* ». Paris, 1935, p. 55.

(2) Par la convention de 1879, conclue avec les banquiers de Galata et avec la Banque Ottomane, et remplacée par le décret de Mouharren de 1881. Ce décret affectait à la garantie de l'annuité un certain nombre de revenus dont il abandonnait la gestion aux porteurs eux-mêmes : pour la gestion des revenus affectés, le décret avait créé l'administration de la Dette Publique, qui était indépendante du gouvernement.

1° Le défaut de budget au sens moderne du mot ;

2° Aucun contrôle financier ayant pour but d'empêcher les administrations de dépenser sans crédit ou au-delà des crédits alloués.

D'ailleurs, si ce contrôle avait existé, les pseudo-budgets du despotisme auraient causé au pays moins de malheurs financiers.

*
**

Telle était la situation financière dans laquelle se trouvait la Turquie, privée de budget et de contrôle budgétaire au moment où éclata la Révolution.

« Après des siècles de dilapidation et de désordre, ce qu'il importait avant tout d'établir, c'était un contrôle très serré de toutes les dépenses » ⁽¹⁾. Donc une des premières préoccupations de la Révolution « devait être de chasser les brumes qui enveloppaient jusqu'alors les finances publiques » ⁽²⁾, en instituant des règles budgétaires modernes et en organisant un contrôle efficace du budget. C'est ainsi qu'on pouvait mettre fin à l'état d'anarchie financière. La première loi de finances de 1909 contenait déjà quelques principes fondamentaux en matière de budget et de comptes ⁽³⁾ ; puis, une loi sur la comptabilité publique ⁽⁴⁾ fut adoptée par le Parlement et entra en vigueur à partir du premier septembre 1910.

(1) *Rapport général sur la situation financière de la Turquie*, élaboré par M. Ch. LAURENT en 1909.

(2) A. HEIDBORN, *op. cit.*, page 48.

(3) Ces principes étaient insérés dans les articles suivants : articles 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12.

(4) Avant le rétablissement de la monarchie constitutionnelle, il n'y avait que deux lois, qui fixaient simplement quelques règles concernant l'élaboration des budgets. Elles ne contenaient ni prin-

L'examen des textes de cette loi nous amène à constater que les préparateurs du projet s'étaient presque entièrement inspirés des idées françaises. Car les dispositions des principaux articles du décret français du 31 mai 1862 se trouvent reproduites dans cette loi.

Toutefois, en attribuant à la Cour des Comptes le contrôle de l'ordonnancement, la loi turque avait établi un principe opposé au système français, qui affirme sa fidélité au principe de la séparation des pouvoirs, règle fondamentale du droit public français, en confiant le contrôle des ordonnancements à l'administration elle-même.

La loi de 1910 fut modifiée par la loi du 14 février 1911 qui resta en vigueur, sauf quelques modifications, jusqu'en 1927. A partir du premier juin 1927, elle fut remplacée par une loi républicaine sur la comptabilité publique.

On assista après 1919 à une série de réformes financières réalisées presque dans tous les pays. Au lendemain des traités de paix signés en 1919-1920, qui mettaient fin à la guerre, chaque pays devait songer à l'état de ses finances. En effet, les millions d'hommes tombés sur les champs de bataille n'étaient pas seuls les victimes innocentes de cette affreuse guerre mondiale de 1914 : les finances de toutes les nations belligérantes étaient gravement touchées. L'accroissement considérable des dépenses occasionnées par les hostilités ou par leurs répercussions pesait sur les contribuables épuisés par la guerre. La nécessité d'organiser un contrôle plus étroit de l'emploi des recettes publiques se faisait donc vivement sentir. Nous n'insiste-

cipes généraux de l'organisation budgétaire, ni dispositions relatives à l'engagement, à la liquidation et au paiement des dépenses publiques.

Voir le *Recueil des lois* (En. Turc. : DUSTUR). Première série, tome II, page 70. Tome III, page 226.

rons pas sur ces points, car nous y reviendrons dans les chapitres prochains.

Quant à la Turquie, qui sortait vaincue de la grande guerre, elle a passé des moments difficiles, aussi bien pendant la longue durée des années de guerre qu'après la conclusion de l'armistice de Mondros, le 30 octobre 1918. « Le 10 août 1920, à quatre heures de l'après-midi, les négociateurs du sultan signèrent à Sèvres, après trois mois de tractations, le traité qui consommait l'anéantissement de l'Empire et la colonisation du peuple turc » ⁽¹⁾. Mais le Président Atatürk, venant d'Istanbul, se démettait de ses fonctions d'inspecteur de l'armée, dès son débarquement qui eut lieu le 19 mai 1919, à Samsun, pour se consacrer désormais à la libération de son pays occupé par les puissances impérialistes et fonder le nouvel Etat turc. Sous sa haute et géniale conduite, les Turcs ont montré au monde entier quelle importance vitale ils attachaient à leur indépendance.

Après la guerre d'indépendance, la Turquie proclama la République, le 29 octobre 1923. Ce changement de régime politique devait normalement aboutir à une série de réformes sociales, économiques et financières. Il fallait, d'une part, mettre en harmonie le régime financier avec le régime politique nouveau, et, d'autre part, réformer le système du contrôle budgétaire en tenant compte de l'importance que présentait ce problème, surtout après la guerre mondiale, pour le budget et le crédit de l'Etat. C'est la raison pour laquelle ont été promulgués en 1927, une nouvelle loi sur la comptabilité publique et récemment une autre loi sur la Cour des Comptes.

(1) NOBERT DE BISCHOFF « *La Turquie dans le monde* ». Paris 1936, page 109.

L'importance attribuée au contrôle budgétaire ayant pris, depuis la fin de la guerre de 1914, un caractère particulier, nous nous proposons dans le présent ouvrage d'exposer seulement le système de contrôle pratiqué en Turquie à l'heure actuelle. Toutefois, avant d'aborder l'examen de régime institué par les deux récentes lois sur la Cour des Comptes et sur la comptabilité publique, nous avons jugé utile d'étudier dans une première partie les problèmes théoriques.

La deuxième partie, qui se divisera en quatre chapitres, sera entièrement consacrée à l'étude des trois catégories du contrôle budgétaire exercé en Turquie. La responsabilité qui pèse sur les agents chargés de l'exécution du budget fera l'objet d'une étude séparée dans le quatrième et dernier chapitre.

PREMIERE PARTIE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE CONTROLE
BUDGÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT DU DROIT BUDGÉTAIRE
DES PARLEMENTS

Nous nous bornerons dans ce chapitre à étudier l'origine et le développement du droit budgétaire des Parlements dans trois pays : l'Angleterre, la France et la Turquie.

La limite que nous nous sommes imposée, et le choix de ces trois pays, sont aisément explicables :

L'Angleterre « a été le berceau, non seulement des institutions parlementaires, mais encore du droit budgétaire des peuples modernes » ⁽¹⁾. C'est en Angleterre que nous voyons apparaître pour la première fois, au début du treizième siècle, une lutte qui aboutit à arracher au roi la Grande Charte contenant les premiers germes de la suprématie financière de la nation britannique. Cette première lutte de 1215, et celles qui l'ont suivie, ont fini par établir définitivement, vers la fin du XVII^e siècle, les principes essentiels du droit budgétaire. Ces principes fondamentaux

(1) ALLIX « *Cours de Science financière* ». 1935-1936, page 20.

ne sont pas restés des règles propres aux Anglais : ils ont servi d'exemples pour le droit budgétaire des autres nations. L'étude de l'origine et du développement de ce droit en Angleterre ne présente donc pas un intérêt exclusivement historique, du fait que son origine remonte à sept siècles en arrière, c'est-à-dire à une époque où la souveraineté nationale était complètement ignorée.

En France, le droit des Etats Généraux, de consentir au prélèvement de l'impôt, cesse de fonctionner à partir de 1614. Depuis cette date jusqu'à la Révolution de 1789, les Français ont vécu sous un régime despotique. C'est grâce à la Révolution de la fin du XVIII^e siècle que la France rétablit, d'une part, le droit budgétaire de la nation en ce qui concerne le consentement aux recettes, et proclame, d'autre part, le principe de la Souveraineté Nationale et des libertés publiques. Ces principes, énoncés dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, se répandirent chez les autres peuples, qui conquièrent à leur tour le principe de la Souveraineté Nationale et celui du droit budgétaire ; c'est la raison pour laquelle nous tenons à donner un aperçu de l'origine de ce droit en France.

Il nous restera enfin à examiner sommairement l'origine et le développement du droit budgétaire du pays dont le contrôle budgétaire fait spécialement l'objet de notre étude.

*
**

En votant le budget, le Parlement représentant la nation, autorise le pouvoir exécutif à effectuer des dépenses et à réaliser des recettes publiques. Mais il faut tout de suite ajouter que cette autorisation parlementaire de faire des dépenses et de percevoir des recettes conformément à

l'acte budgétaire se trouve limitée à une période de temps assez courte qui, dans la plupart des pays, correspond à un an. De là, nous déduisons les traits fondamentaux du droit budgétaire, qui se résument en trois points essentiels : le vote des recettes, le vote des dépenses et le renouvellement annuel de ces deux catégories de consentement.

Ces principes nous paraissent aujourd'hui si naturels, si certains, qu'on « s' imagine volontiers les avoir toujours vus figurer dans les constitutions » ⁽¹⁾. On hésite à tenir leur apparition comme plus ou moins récente suivant les pays. Cependant, l'histoire nous dit combien fut dure, même en dehors de toute Révolution, la lutte pour la conquête de la suprématie financière des nations. Mais les peuples surmontèrent toutes les difficultés avec énergie et constance pour obtenir ce droit qui leur est si cher.

SECTION I

ANGLETERRE

I. — *Le droit de consentir l'impôt.*

Tout d'abord, nous allons examiner comment, en Angleterre, a été reconnu aux représentants du peuple, le droit de donner leur consentement à l'impôt ⁽²⁾.

« Le roi doit vivre du sien ». C'est par cette vieille

(1) R. STOURM « *Le Budget* ». Paris, 1906, page 5.

(2) Pour plus de détails sur l'histoire du droit budgétaire en Angleterre. Voir :

ALLIX « *Cours de Science financière* », 1935-1936.

FITZ-GERALD « Conférence faite à l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris ». « *Annales de Finances publiques comparées* », tome II, Paris, 1937.

R. STOURM, op. cit., pages 9-19.

expression qu'on explique aujourd'hui le principe appliqué à l'origine. Le roi devait donc, conformément à cette règle, faire face à toutes les dépenses de l'administration de la couronne au moyen du revenu de ses propres ressources.

Dans le cas où le revenu provenant des ressources royales propres (revenu du domaine de la couronne, droits féodaux, amendes, confiscations), devient insuffisant pour les dépenses du royaume, le roi, qui ne peut plus « vivre du sien », se voit obligé de recourir à l'aide de ses sujets, c'est-à-dire de leur demander les ressources complémentaires dont il a besoin. Ce recours, ou subside, se faisait sentir « surtout au moment où une guerre extérieure ou civile, ou autre catastrophe imprévue venait augmenter les dépenses du régime au-delà des limites ordinaires » ⁽¹⁾.

Le problème de l'octroi des aides au roi fait son apparition, en Angleterre, sous la dynastie des Plantagenets. Le roi Henri II et son successeur Richard 1^{er} Cœur de Lion, étant des rois guerriers, leurs ressources propres ne leur suffisaient plus ; ils avaient donc recours aux subsides pour subvenir aux dépenses considérables occasionnées par les guerres fréquentes. Le troisième roi de cette dynastie, Jean II, est aussi un prince dépensier, mais il n'est pas un roi puissant et victorieux : au contraire, il sort vaincu de la bataille de Bouvines (1214). Cette défaite encouragea les barons anglais « exaspérés par ses prodigalités » ⁽²⁾ à se dresser contre lui. Ils obligent le roi Jean II à signer la Grande Charte, la « Magna Carta ». Par cette Charte, signée le 19 juin 1215 à Runnymede près de Windsor, le roi Jean II était tenu de jurer qu'aucun impôt ne saurait être

(1) FITZ-GERALD « *Conférence faite à l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris* ».

(2) ALLIX « *Cours de Science Financière* », 1935-1936, page 22.

prélevé sans le consentement des représentants du peuple ;
« qu'aucun écuage ni aide ne sera imposée dans notre royaume autrement que par le Conseil Commun de notre royaume ».

La Grande Charte prévoit la convocation de ce Conseil Commun : « Pour tenir le Conseil Commun du Royaume à l'effet d'asseoir des aides, nous ferons convoquer les archevêques, évêques, abbés, comtes et grands barons, individuellement et par lettres de Nous... ». Après avoir précisé la convocation individuelle des membres les plus importants du Conseil Commun « Grand Conseil », l'article 14 ajoute que les autres tenanciers de la couronne seront convoqués en masse, c'est-à-dire par une convocation générale.

Bien que le Conseil Commun ait été considéré par les Anglais comme « l'ancêtre en ligne directe du Parlement britannique d'aujourd'hui » ⁽¹⁾ la disposition de l'article 14 nous révèle la différence entre ce dernier et le Grand Conseil, car ce sont seuls les pairs du royaume qui, à l'origine, composaient ce Conseil.

La Grande Charte, arrachée au roi Jean II, ne mit pas fin au conflit entre les barons et les rois anglais. Ces derniers ne respectaient pas strictement les dispositions de la Charte. Donc la lutte continua, de telle façon que les pairs seront amenés à exiger du roi Henry III de nouvelles confirmations pour le respect de la Magna Carta. En effet, le Grand Conseil, réuni à Oxford en 1258, réclama du roi Henry III d'accepter les « Provisions d'Oxford ».

Le Statut d'Oxford, imposé au roi, pose le principe capital selon lequel trois Parlements seront convoqués chaque année aux mois de février, de juin et d'octobre.

(1) FITZ-GERALD « *Conférence précitée* ».

Ainsi cet acte établissait la règle de la réunion régulière en session périodique du Parlement.

Nous avons constaté tout à l'heure que le Grand Conseil était exclusivement composé des nobles et des personnes ecclésiastiques. La participation des représentants du peuple au Parlement apparaît pour la première fois en 1264. Le Parlement, convoqué à cette date, était composé non seulement des nobles, des pairs, mais aussi des députés des comtés et des bourgs (Chevaliers et Bourgeois). Toutefois, cette convocation ayant un caractère extraordinaire, il faudra attendre jusqu'au règne d'Edouard 1^{er} pour voir la Chambre des Communes naître officiellement et définitivement. On verra ensuite les Communes s'attribuer à elles seules le droit d'accorder des subsides à la Couronne et dépouiller la Chambre des Lords de ce droit. « La Couronne demande, les Communes accordent et les Lords donnent leur consentement ».

Sous la dynastie des Stuarts, la lutte entre le Parlement et la Couronne prend un aspect aigu. Après Jacques 1^{er} (1603-1625), qui se fondait sur le principe du droit divin pour lever l'impôt sans l'approbation des représentants de la nation, monte sur le trône Charles 1^{er} (1625-1649). L'année même de son avènement, il s'adresse au Parlement pour lui demander des subsides, mais ceux-ci ne lui ayant pas été accordés en quantité suffisante, le roi renvoie le premier Parlement de son règne et après le départ de celui-ci, il recourt à l'emprunt forcé. Cependant, un an après, il convoque de nouveau le Parlement qui fut congédié à son tour. Ce deuxième roi Stuart, se trouvant dans la gêne financière, fera encore appel en 1628 et 1629 au Parlement. Le Parlement de 1628 vote la « Pétition des Droits » qui, après avoir confirmé et complété le principe

de la Grande Charte de 1215, condamne le recours du roi à l'emprunt forcé.

Le roi « après de longues hésitations, pressé par le besoin d'argent, la revêtit de son sceau officiel, le 7 juin 1628. Aussitôt, cinq subsides lui furent accordés » ⁽¹⁾.

En 1629, Charles 1^{er} dissout le quatrième Parlement et établit par sa propre volonté des taxes de consommation ⁽²⁾. Il lève surtout, sous le nom de « Ship-money », une taxe affectée aux dépenses de la flotte royale.

De 1629 à 1640, Charles 1^{er} continue de faire percevoir les impôts qu'il avait arbitrairement établis. Cette période de onze ans, sans Parlement, prend fin en 1640, car Charles 1^{er} se voit obligé de réunir en cette année le Parlement qui sera le Long Parlement jusqu'au 20 avril 1653, date à laquelle Cromwell chassa les parlementaires et fit fermer les portes du Parlement pour établir sa dictature. C'est sous le Long Parlement que la guerre civile éclate en Angleterre. Après l'incident du 3 janvier 1642, le roi Charles 1^{er} est obligé de quitter Londres. Le Parlement sort vainqueur de la guerre civile. Le roi, qui est fait prisonnier, est condamné à mort et exécuté en 1649.

Après la restauration de la dynastie des Stuarts, la vieille lutte entre le Parlement et la Couronne reprend. Surtout sous Jacques II (1685-1689), un conflit religieux entre le roi et la nation vient s'ajouter aux anciennes luttes. Les événements historiques bien connus qui se

(1) R. STOURM, op. cit., page 13.

(2) Le principe posé par la Grande Charte ne s'appliquait qu'à la levée des impôts directs, c'est-à-dire les contributions sur les biens et les propriétés. La levée des taxes de consommation ne nécessitait donc pas le consentement du Parlement.

Bien que le Parlement eût fixé lui-même, en 1340, le tarif de ces taxes, cette grave lacune subsistera jusqu'à la Révolution de 1688.

déroulèrent sous Jacques II ont pris fin avec la déclaration des Droits de 1688 (Bill des Droits), et l'avènement de Guillaume et de Mary en 1689.

Le Bill des Droits déclare que « dorénavant, nul ne sera astreint à accorder aucune contribution, emprunt, aide ni taxe, sans l'approbation de la communauté exprimée par un acte de Parlement ».

Le Bill dispose, d'autre part, que « toute levée d'argent destinée au service de la Couronne sous ombre de prérogative royale, pour une période ou d'une manière autre que celle prescrite par le Parlement, serait illégale ».

II. — Le vote des dépenses.

En Angleterre, le droit de consentir les recettes se trouve ainsi définitivement consacré par le Bill des Droits. Quant au vote des dépenses, le pouvoir du Parlement de les fixer se manifeste lentement. Son évolution n'est pas parallèle à celle du droit de vote des recettes.

Le roi disposait librement des subsides qui lui sont accordés par le Parlement, c'est-à-dire que ces aides octroyées appartenaient, à l'origine, sans condition au roi, qui les dépensait comme il l'entendait. Il n'y avait donc aucune distinction entre le revenu de son domaine, sur lequel il avait un droit de propriété absolu, et ces impôts. Cependant, le droit d'octroyer des aides devait nécessairement donner naissance à un deuxième droit. Ce droit est celui de fixer les dépenses auxquelles seront affectées les recettes votées; il s'agit par conséquent d'un droit qui est la condition indispensable du droit de voter les dépenses.

Si l'on fait abstraction de certaines initiatives antérieures du Parlement tendant à réaliser le droit de vote des

dépenses, ce droit est entièrement reconnu au Parlement avec la Révolution de 1688.

III. — *Le principe du vote annuel du budget.*

Le principe du vote annuel du budget, troisième élément du droit budgétaire, s'établit en Angleterre assez lentement. Au début, le roi ne s'adressait au Parlement que lorsqu'il avait besoin d'argent pour compléter le revenu de ses ressources propres qui ne suffisaient plus pour subvenir aux dépenses de l'administration du royaume. « Ses exigences ne connaissaient donc ni date ni période fixes » ⁽¹⁾. Toutefois, l'accroissement graduel des besoins des services publics, auxquels les revenus de la Couronne ne pouvaient plus faire face, obligeait le roi à demander de plus en plus fréquemment au Parlement l'autorisation de lever les contributions nécessaires.

Cependant, quelle que soit la fréquence de ces recours aux Chambres, la règle de l'annualité du budget ne sera consacrée en Angleterre qu'en 1688.

A partir de la Révolution de 1688, le Parlement britannique est appelé à voter annuellement les dépenses des départements de l'armée et de la marine.

Quant aux dépenses autres que celles de la marine et de l'armée, ainsi que les recettes destinées à les couvrir, elles font aussi l'objet d'une autorisation parlementaire. Mais celle-ci n'est pas annuelle, elle est accordée au souverain une fois pour toutes, au moment de son avènement. Par conséquent, les dépenses de tous les services civils, ainsi que celles de la Maison Royale, ne sont pas assujetties

(1) FITZ-GERALD « *Conférence précitée* ».

au régime du vote annuel du Parlement. « Toutes ces dépenses publiques et privées rentrent dans ce que l'on appelle alors avec une acception beaucoup plus large qu'aujourd'hui, la liste civile » ⁽¹⁾.

Le système du vote annuel du budget ne s'applique donc pas, au début, à toutes les dépenses sans aucune exception. Il est au contraire limité aux dépenses des services militaires.

Les dépenses des services civils et celles de la Maison Royale n'étant pas ainsi soumises à l'autorisation annuelle du Parlement, on pourrait dire que le principe du vote annuel des dépenses de l'armée et de la marine n'était qu'une exception à la règle générale d'après laquelle l'autorisation parlementaire, en ce qui concerne les dépenses et les recettes, est accordée au roi pour la durée de son règne. D'ailleurs, ce principe de faire voter annuellement les dépenses militaires par le Parlement n'était pas conçu, au début, comme une règle budgétaire, mais comme une arme à l'encontre du roi, dont le Parlement se méfiait. Ce point est exposé par M. Fitz Gerald, dans sa conférence, à laquelle nous avons fait allusion à plusieurs reprises, comme il suit : « Et encore le principe de l'annualité dut-il son origine moins à l'intervention de quelque réformateur génial qu'à la crainte populaire que l'exécutif n'entretienne des forces armées trop importantes pour les libertés et les ressources des contribuables. Voilà la raison pour laquelle il sembla bon d'imposer le régime du vote annuel aux crédits destinés à la marine et à l'armée ».

Toutefois, le système du vote annuel, introduit uniquement pour les dépenses militaires, deviendra petit à petit

(1) ALLIX « *Cours de Science Financière* ». 1935-1936, p. 29.

une règle générale. Car le régime de la liste civile présentait beaucoup d'inconvénients, en raison des variations possibles des besoins des services publics d'année en année. Ce système était donc loin d'assurer d'une manière satisfaisante le bon fonctionnement de la plus grande partie des services publics compris dans la liste votée pour toute la durée du règne du souverain. Surtout à partir de la seconde moitié du dix-huitième siècle, les crédits alloués à l'administration civile s'étant montrés largement insuffisants, on dut recourir à des crédits additionnels. Depuis lors, on assiste au développement d'un mouvement tendant à soumettre certaines dépenses comprises dans la liste civile au régime du vote annuel.

Ce mouvement aboutira bientôt au régime actuel, institué à partir de 1830. Selon ce système, toutes les dépenses de l'Administration civile et militaire, c'est-à-dire les budgets de tous les ministères, sont soumis à la règle de l'annualité, règle à laquelle la liste civile, réduite aux dépenses de la famille royale, et le fonds consolidé constituent des exceptions. En effet, la liste civile et le fonds consolidé font l'objet d'une seule autorisation parlementaire, accordée à titre permanent. Le fonds consolidé est dispensé du vote annuel, parce qu'il contient des dépenses dont la nécessité est indiscutée, par exemple, les arrérages de la dette publique, le traitement des magistrats et celui du contrôleur-auditeur général, etc...

Le régime de 1830 introduit donc le principe de l'annualité qui était jusqu'alors limité aux dépenses de l'armée et de la marine, comme une règle générale, en y apportant toutefois deux exceptions justifiées.

SECTION II

FRANCE

I. — Le consentement de l'impôt.

A) L'ancien régime. — Au moyen-âge, le roi vit d'abord des produits de son domaine. Tant que ceux-ci lui suffiront, il ne songera pas à demander des aides à ses vassaux. Mais l'apparition des grandes guerres oblige plus tard le roi à chercher de nouvelles ressources destinées à payer les dépenses militaires auxquelles ses revenus propres ne peuvent plus faire face. Au début, le roi, en qualité de grand seigneur, s'adresse, conformément aux principes du droit féodal, à ses vassaux qui, après avoir accepté la demande de subsides de leur seigneur, lèvent l'aide consentie sur leurs sujets. Toutefois, le recours du roi, directement aux représentants de la nation ne tardera pas à apparaître. En effet, Philippe le Bel, en 1314, convoque pour la première fois, les trois ordres de la Nation, en Etats Généraux pour donner au roi des conseils sur la guerre de Flandre, et pour lui accorder les aides dont il a besoin. A ce sujet, Stourm donne les indications suivantes : « Quelques années auparavant, un certain nombre de barons et de prélats avaient bien été convoqués ; mais comme ils s'étaient déclarés dépourvus de l'autorité suffisante pour contraindre les contribuables à l'obéissance, le roi pensa obtenir plus sûrement les subsides dont il avait besoin en s'adressant directement aux représentants du peuple » ⁽¹⁾.

(1) STOURM, op. cit., page 27.

Contrairement à ce qui s'était passé au début du treizième siècle, en Angleterre, où les barons anglais avaient contraint le roi Jean à obtenir le consentement préalable du peuple, en ce qui concerne la levée de l'impôt, la règle d'après laquelle l'impôt doit être consenti par ceux qui le supportent apparaît en France, au début du quatorzième siècle, sans combat entre le roi et la nation. Cette règle, qui comporte le caractère non obligatoire et temporaire des aides consenties, procédait ainsi de la politique opportuniste du roi.

Quant au respect de ce principe par les rois de France, si l'on se réfère à l'histoire et si l'on tient compte du nombre des réunions des Etats Généraux qui ont été convoqués à des intervalles très éloignés pendant trois siècles entiers ⁽¹⁾ 1314-1614, on arrive à constater que le principe du consentement préalable de la nation à l'impôt n'est pas strictement observé par les rois de France. A partir de 1614, il sera d'ailleurs enterré pour être ressuscité en 1789.

Nous venons de dire que les Etats étaient convoqués à de longs intervalles ; toutefois, les états généraux de 1355-1358 constituent une exception. En effet, ces Etats, profitant des circonstances graves dans lesquelles se trouvait alors la royauté, ont joué un rôle très important. Ils n'accordent l'aide à la royauté qu'à des conditions très strictes. Le subsidé, dont le montant est réparti et perçu par des délégués des Etats Généraux, n'est consenti que pour un an ⁽²⁾. « Avec l'annualité de l'aide, les Etats Géné-

(1) Voir la liste des réunions des Etats Généraux donnée par STOURM « *Le Budget* ». Ps. 28-30.

(2) « Les Etats Généraux s'emparaient aussi de l'administration financière. Elle comprenait 9 généraux superintendants, choisis en nombre égal par chaque ordre, chargés de la haute administration et du Contentieux et assistés de receveurs généraux qui centralisaient

raux obligeaient le roi à les convoquer régulièrement. Mais, ils voulurent humilier la royauté ; une réaction s'ensuivit. Le roi va désormais se méfier des Etats Généraux et essayer de lever directement les impôts sans le consentement préalable des contribuables » ⁽¹⁾. Ainsi, le roi commence à établir peu à peu, de sa propre autorité, des contributions. Les Etats Généraux de Tours, réunis en 1484, avaient tenté de revenir à l'ancienne politique ⁽²⁾. « Mais le roi passa outre et, au XVI^e siècle, tout le monde constate qu'une nouvelle coutume, faite de la résignation des contribuables, s'est formée pour permettre au roi de lever les impôts de sa seule autorité. S'il demande encore des subsides, d'ailleurs en vain, aux Etats Généraux du XVI^e siècle, c'est par simple opportunisme. Son droit n'est pas contesté » ⁽³⁾.

Après la convocation de Tours, les réunions des Etats Généraux vont se ralentir peu à peu et en 1614 ils tiennent leur dernière séance avant 1789.

Pourquoi le principe du consentement préalable à l'impôt, par les représentants du peuple, n'a-t-il pas reçu une application stricte ?

A cet égard, la plupart des historiens et les publicistes

le produit des impôts, répartis et perçus par des députés, ou *élus*, que les Etats déléguaient dans les baillages, au nombre de trois par diocèse « un pour chaque ordre ». *Histoire de France*. Librairie Larousse, tome I, p. 218.

(1) OLIVIER MARTIN « *Précis d'Histoire du Droit Français* », Paris, 1934, p. 340.

(2) Les Etats demandèrent, sans obtenir complète satisfaction, qu'on leur communiquât la situation exacte des recettes et des dépenses. Ils ramenèrent la taille au chiffre maximum qu'elle avait produit sous Charles VII. Ils revendiquèrent pour chaque province le droit de voter et de répartir les impôts... « *Histoire de France* ». Librairie Larousse, Paris, p. 302.

(3) OLIVIER MARTIN, op. cit., p. 340.

français s'attaquent à la politique suivie par les Etats Généraux ⁽¹⁾.

Après la réunion de 1614, s'ouvre une période de plus d'un siècle et demi pendant laquelle les Etats Généraux ne seront pas convoqués. En effet, à partir de 1614 jusqu'en 1789, l'absolutisme règne en France avec toute sa vigueur ; les impôts sont levés par la seule autorité royale sans le consentement des représentants de la nation. Toutefois, pendant cette longue période de despotisme, les Parlements, qui tentent de remplir le rôle des Etats Généraux, en ce qui concerne le pouvoir budgétaire, protestent contre l'établissement arbitraire des impôts.

Ces Cours souveraines avaient, en dehors de leurs pouvoirs judiciaires, qualité pour rendre des arrêts de règlement et elles avaient en outre le droit d'enregistrement et le droit de remontrances.

Bien que le pouvoir de rendre des arrêts de règlements ait donné aux Parlements un caractère de législateurs ⁽²⁾, ils ne possédaient cependant aucun pouvoir constitutionnel pour représenter la nation française, car leurs droits et leurs devoirs n'émanaient pas directement du peuple lui-même.

L'enregistrement des ordonnances royales est d'ailleurs un devoir plutôt qu'un droit.

Quant au droit de remontrance, les Parlements avaient le droit d'adresser au souverain des observations appelées « remontrances », sur l'opportunité d'un édit envoyé à

(1) Voir STOURM, *op. cit.*, p. 34. E. BESSON « *Le contrôle des Budgets* », Paris, 1901, p. 93.

(2) « Les arrêts de règlement : Ce ne sont pas des arrêts de justice au sens ordinaire, valables entre les parties seulement, mais des décisions ayant une valeur générale ».

OLIVIER MARTIN, *op. cit.*, page 314.

l'enregistrement. En attendant la réponse royale, qui pouvait aboutir, soit à la modification, soit au retrait de l'ordonnance dont il s'agissait, le Parlement différait l'enregistrement. C'est grâce à ce droit que les Parlements faisaient leur observations sur les impôts établis arbitrairement par le souverain.

Il faut cependant ajouter que les remontrances étaient souvent mal accueillies par les monarques. Quelques lignes, empruntées à l'ouvrage de Stourm nous montrent d'ailleurs le mécontentement du souverain en ce qui concerne les remontrances : « En 1655, le Parlement ayant encore arrêté de faire des remontrances sur les édits de timbre et de monnaie, le roi, devenu jeune homme, partit de Vincennes à cheval, entra botté dans la salle des séances, le fouet à la main et dit au premier président : « On sait « les malheurs qu'ont produit vos assemblées. J'ordonne « qu'on cesse celles qui ont commencé sur mes édits... » On se tut, on obéit, et, depuis ce moment, l'autorité souveraine ne fut plus combattue sous ce règne » ⁽¹⁾.

Louis XIV ne se borna pas à faire au Parlement cette remarque ; il réglementa même un peu plus tard, en 1667 et 1673, la pratique des remontrances en les restreignant trop sévèrement ⁽²⁾. « Les Parlements comprirent que le roi ne voulait plus de remontrances ; ils se turent avec beaucoup de dignité, pendant quarante ans ». C'est à partir de 1715 qu'ils ont acquis de nouveau leur ancien droit de remontrances.

Parmi les remontrances faites après cette date, celles

(1) STOURM, op. cit., p. 37.

(2) OLIVIER MARTIN, op. cit., p. 318.

du Parlement de Paris, en 1787 méritent d'attirer particulièrement notre attention, car elles touchent à la suprématie financière de la nation. Il s'agissait de l'enregistrement de la déclaration de timbre dont le préambule indique que « le roi s'est déterminé à regret à présenter une charge si onéreuse pour ses sujets comme une ressource nécessaire pour couvrir le déficit que l'on crut apercevoir dans l'état des finances ». Tout d'abord, le Parlement demande au souverain de lui communiquer les états des recettes et des dépenses. « Animé, dit le Parlement dans ses remontrances, du désir de donner à Votre Majesté des preuves de son zèle et de son dévouement et obligé, par devoir, de lui représenter les intérêts du peuple, inséparables de ceux de Votre Majesté, votre Parlement ne peut s'empêcher de voir qu'il lui est impossible de se convaincre de la nécessité d'un impôt, après cinq années de paix, sans avoir vérifié le déficit que l'on a présenté à Votre Majesté. Votre Parlement supplie très respectueusement Votre Majesté de lui faire remettre les états de recettes et de dépenses ». Pour arriver à se faire communiquer les états qu'il avait demandés au souverain, le Parlement cherche à justifier sa demande par l'engagement que le roi prenait dans le préambule de sa déclaration, de publier les états de recettes et de dépenses à la fin de l'année : « Votre Majesté, dit encore le Parlement, a daigné annoncer, dans le préambule de la déclaration sur le timbre, l'engagement de rendre public à la fin de cette année, l'état des recettes et dépenses. Elle en a même expliqué les motifs ; son intention est que ses peuples soient convaincus de la nécessité des moyens qu'elle met en usage et du rapport exact de ces moyens avec les besoins de l'Etat ; mais s'il est vrai que les peuples doivent être convaincus après l'enregistrement, il

paraît indispensable que votre Parlement le soit auparavant... »

Après avoir délibéré avec son conseil, le roi répond au Parlement comme suit : « Les Etats que mon Parlement me demande ont été mis sous les yeux des notables de mon royaume, parmi lesquels étaient présents plusieurs magistrats de mon Parlement. Ils ont constaté la disproportion qui existe entre mes revenus ordinaires et les charges annuelles ; un nouvel examen ne pourrait pas donner plus de lumière et, *d'ailleurs, il n'est pas dans l'ordre des fonctions qui sont confiées à mon Parlement...* » Par sa réponse, le roi voulait, d'une part, persuader le Parlement qu'un second examen des états demandés par ce dernier serait tout à fait inutile, étant donné que ceux-ci avaient été déjà examinés par les notables, et d'autre part, il voulait laisser entendre au Parlement qu'en demandant les états en question, il dépassait les limites des pouvoirs qui lui étaient attribués. Mais le Parlement, résolu sur ce point, ne veut renoncer à ce qu'il vient de réclamer au roi. Il insiste, « Lorsqu'il prit, s'exprime le Parlement, la liberté de demander à Votre Majesté les états nécessaires pour éclairer sa délibération, il ne pensait qu'à remplir son devoir, sans s'écarter de l'ordre de ses fonctions... Les notables ont obtenu les éclaircissements que demandait leur zèle. Votre Majesté ne les refusera pas à la Cour de Paris, obligée de donner son suffrage où les notables ne proposeraient qu'un simple avis ».

Le roi ne veut pas revenir sur sa décision, le Parlement arrête alors le 16 juillet, de lui faire des remontrances à l'effet de retirer sa déclaration sur le timbre. Le projet de remontrances est ensuite présenté au roi le 26 juillet.

Dans le passage que nous allons reproduire de ces

remontrances, le Parlement devient un apologiste des droits budgétaires de la nation : « ...Louis le Grand se croyant obligé de percevoir le dixième, douta qu'il en eût le droit, et si le Parlement crut alors avoir celui de l'enregistrer, ce fut parce que l'impôt ne devait avoir qu'une courte durée ; ce fut surtout parce que la position de l'Etat semblait s'opposer à tous les délais ; sans cela, il eût dit que la *nation seule, réunie dans ses Etats Généraux, pouvait donner à un impôt perpétuel un consentement nécessaire* ; que le Parlement n'avait pas le pouvoir de suppléer ce consentement... »

Le Parlement précise ensuite qu'étant chargé par le souverain seul d'annoncer à la nation la volonté royale, il n'a jamais été chargé par le peuple de remplacer les Etats Généraux. Il exprime enfin le vœu « de voir la nation assemblée préalablement à tout impôt nouveau. Elle seule, instruite de la véritable position des finances, peut extirper de grands abus et offrir de grandes ressources ». « En un mot, il fait savoir au roi que la nation, représentée par les Etats Généraux, est seule en droit d'octroyer les secours nécessaires.

Le 5 août, la Cour reçoit la convocation pour un lit de justice que le roi tiendra le lendemain à Versailles. D'après le procès-verbal de cette séance du lit de justice, le premier Président du Parlement insiste encore sur la nécessité de convoquer les Etats ; pour lui « le principe constitutionnel de la monarchie est que les impositions soient consenties par ceux qui doivent les supporter » ⁽¹⁾. Les termes employés dans les remontrances prouvent que les idées

(1) Pour une étude plus détaillée sur ces remontrances, voir « Documents inédits sur l'histoire de France : Les Remontrances ». Bibliothèque Nationale, Paris.

révolutionnaires étaient mûrement préparées en France, pour que la Révolution éclatât deux ans plus tard ; d'ailleurs l'audace du Parlement prenait sa source et son énergie à ces idées, car il se rendait bien compte que derrière lui se dressait la masse populaire, décidée à ne plus supporter l'absolutisme et l'arbitraire royal.

Ainsi, après une période despotique de 175 ans, la Révolution va consacrer définitivement le principe des droits budgétaires du Parlement français.

B) La Révolution. — La Révolution française de 1789 a eu principalement des causes d'ordre politique ; ce fait n'est nullement contesté. D'ailleurs, le préambule de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et ses articles concernant la liberté, la sûreté et la souveraineté nationale indique ouvertement les motifs de caractère politique de la Révolution. Toutefois, les causes d'ordre financier et économique n'ont pas été étrangères à la Révolution et se sont ajoutées aux raisons d'ordre politique. Dans son Dictionnaire des finances, Léon Say fait allusion aux causes d'ordre financier ; « La Révolution française, écrit-il, a été faite pour bien des raisons à la fois, mais avant tout pour celle-là que les citoyens voulurent mettre leurs propriétés et leurs capitaux à l'abri des atteintes du bon plaisir et de l'arbitraire, et pour celle-là que les privilégiés à part, la nation voulut savoir ce qu'il était fait de sa fortune, et, pour le savoir, exigea qu'il y eût un budget tous les ans, et une assemblée chargée tous les ans de le voter et ensuite d'en recevoir la justification » ⁽¹⁾.

En effet, le premier décret de l'Assemblée nationale fut

(1) LÉON SAY « *Dictionnaire des finances* ». Article du Budget général de l'Etat, p. 519.

le décret du 17 juin 1789, qui était un décret d'ordre financier. Ce document porte que l'assemblée « considérant que les contributions telles qu'elles se perçoivent actuellement, n'ayant pas été consenties par la nation, sont toutes illégales et, par conséquent, nulles dans leur création, extension et prorogation, consent provisoirement, pour la nation, que les impôts et contributions, quoique illégalement établis et perçus, continuent d'être levés de la même manière qu'ils ont été précédemment, et jusqu'au jour seulement de la première séparation de cette Assemblée, de quelque cause qu'elle puisse provenir ; passé lequel jour, l'Assemblée Nationale entend et décrète que toute levée d'impôts et de contributions de toute nature qui n'aurait pas été nommément, formellement et librement accordée par l'Assemblée cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume ».

L'Assemblée nationale, dans ce décret, se préoccupe uniquement de l'octroi de l'impôt, sans même poser l'annuité du vote des recettes publiques.

Quant aux dépenses, elles n'ont même pas été l'objet d'une disposition spéciale dans ce décret ; en un mot, l'Assemblée se contente de formuler la règle d'après laquelle l'Assemblée seule peut accorder des contributions.

Il est fort probable que l'Assemblée nationale, en agissant ainsi, ait voulu laisser à la constitution elle-même le soin d'établir les principes du vote annuel des recettes et des dépenses. D'ailleurs, peu après le décret du 17 juin 1789, la Déclaration des Droits de l'Homme, promulguée le 26 août 1789, contient les principes sur les droits budgétaires de l'Assemblée. En effet, après avoir, dans son article 13, affirmé la nécessité d'une contribution commune pour l'entretien de la force publique et pour les

dépenses d'administration et posé le principe de la répartition de cette charge entre tous les citoyens, la Déclaration consacre dans l'article 14 le principe suivant : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité... » ⁽¹⁾. Puis la constitution de 1791 consacrera la règle de l'annualité des contributions publiques. « Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le corps législatif ».

II. — *Le vote des dépenses.*

Nous avons vu comment ont été définitivement établis en France, le droit des représentants du peuple de consentir les recettes, et l'annualité de ce consentement.

Toutefois, le droit budgétaire des Parlements implique, nous l'avons vu, non seulement le consentement aux recettes, mais aussi le vote des dépenses. Il nous faut donc examiner rapidement comment ce droit leur a été reconnu :

« La transition du droit de voter les recettes au droit de voter les dépenses fut assez lente à s'organiser en France » ⁽¹⁾. En réalité, la question du vote des dépenses n'a pas été tranchée dans les constitutions révolutionnaires d'une façon aussi rigide et définitive que celle du vote des recettes. L'Assemblée constituante se préoccupa surtout du contrôle de l'exécution des dépenses en organi-

(1) (D'en suivre l'emploi : termes bien incomplets, quand il s'agit d'inaugurer une conquête aussi importante que celle de l'autorisation des dépenses publiques par les représentants de la nation). STOURM « *Le Budget* », p. 45.

(1) ALLIX « *Traité de Science des Finances et de Législation financière française* ». Paris, 1931, p. 187.

sant à cet effet le comité de trésorerie, qui a pris un peu plus tard le nom de « Trésorerie nationale » et « le Bureau de la comptabilité ».

Au point de vue des dépenses, la Charte de 1814 est encore plus incomplète que les constitutions précédentes ⁽¹⁾. « Elle présente, dit Stourm, les mêmes lacunes que les constitutions antérieures. Elle demeure même plus muette encore, puisqu'elle s'abstient absolument dans aucun de ses articles de nommer les dépenses publiques ».

Ce silence absolu de la Charte sur la dépense suscita deux théories contradictoires : l'une défendue par les partisans de la monarchie absolue qui prétendaient qu'il appartenait au roi seul de fixer les dépenses auxquelles feront face les recettes consenties par le Parlement représentant la nation ; l'autre par les libéraux qui s'appuyaient sur le droit de voter les recettes pour démontrer le droit de voter les dépenses. D'après eux, le vote des dépenses était la condition indispensable du vote des recettes ⁽²⁾.

Finalement, le droit pour les Chambres françaises de voter les dépenses, aussi bien que les recettes, a été reconnu par des lois et ordonnances organisant le mode de votation des dépenses par le Parlement ⁽³⁾.

(1) Le principe du vote de l'impôt est au contraire explicitement formulé : « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par la loi » (art. 48).

(2) Voir ALLIX « *Traité de Science des Finances* », Paris, 1931, p. 188. STOURM, *op. cit.*, p. 46.

(3) Loi de Finances du 25 mars 1817. Ordonnance du 2 septembre 1827 et loi du 29 janvier 1831.

SECTION III

TURQUIE

I. — Le régime théocratique.

Le principe du droit budgétaire de la nation fut assez lent à s'établir en Turquie. C'est au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle que l'on assistera à la reconnaissance de ce droit aux représentants du peuple. Pendant les siècles précédents, les souverains ottomans n'avaient jamais jugé nécessaire, ni même utile d'obtenir le consentement préalable du peuple pour lever l'impôt. Cela tenait exclusivement à la constitution théocratique de l'empire ottoman.

Les premiers fondateurs de l'empire s'étaient en réalité largement inspirés des principes théocratiques de droit public musulman ⁽¹⁾. D'après ces principes, le chef de l'Etat « Ululemr » puise tous ses pouvoirs en Dieu seul, il est chargé d'appliquer la volonté divine, exprimée dans le Coran, à laquelle les sujets fidèles sont tenus de se conformer strictement. Ainsi, les fonctions du chef de l'Etat étant sacrées, les sujets fidèles sont également obligés d'obéir aux actes du chef de l'Etat ; celui qui se dresse contre lui est considéré comme s'étant dressé contre Dieu lui-même.

Par conséquent, la volonté du chef de l'Etat est absolue, indiscutable, elle doit être exécutée sans aucune objection de la part de ses sujets. Il en résulte que le souverain

(1) Docteur FÜAD (Ali) « Cours de Droit Constitutionnel » professé à la Faculté de Droit de l'Université d'Istanbul, 1935-1936, p. 69-86.

peut faire percevoir, conformément à la loi divine, des contributions sans être obligé de demander le consentement de ceux qui vont les supporter. Il n'a aucun compte à rendre à ses sujets de l'emploi de ces contributions, ni aucune responsabilité à leur égard. Sa responsabilité se pose uniquement envers Dieu. Il n'y a là d'ailleurs qu'une responsabilité purement morale. Toutefois, il est catégoriquement tenu, comme nous l'avons signalé, de conformer ses actes aux prescriptions du Coran, qui est la source unique du droit, de la morale et de toute institution politique et administrative.

Ce code sacré contient la base du régime fiscal musulman ; il place en tête de ses prescriptions l'obligation d'acquitter l'impôt destiné à payer les dépenses publiques ⁽¹⁾.

(1) Le système fiscal conçu par la loi divine islamique comprend les impôts suivants :

La Zekât « Zekiat », la dîme « Osûr-Euchur », l'impôt territorial « Harac-Haratch » et la capitation « Cizye-Djizyé ».

La Zekât : a pour but de purifier les biens de la souillure du péché ; son acquittement étant un des cinq actes cultuels que le musulman doit à Dieu, ses prescriptions sont inapplicables aux non musulmans.

Il y a trois catégories de Zekât :

1) La Zekât du bétail « Hayvan Zekâti » ;

2) La Zekât de l'argent « monnaies » et des marchandises « parave mal Zekâti » ;

3) La Zekât des récoltes du sol et des arbres « mahsulat Zekâti ».

L'impôt de la dîme et l'impôt territorial : D'après le code divin musulman, toutes les terres appartiennent à Dieu seul et les détenteurs n'en sont que les simples usufruitiers : ceux-ci doivent donc payer le loyer des terres qu'ils occupent. De là vont sortir deux impôts : l'impôt de la dîme et l'impôt territorial.

L'impôt de la dîme est un prélèvement effectué sur les récoltes de toutes les terres décimales « araziosriye » possédées par les Musulmans. Les Emirs arabes concédaient aux musulmans le domaine utile « Tasarruf » de la terre des pays conquis en réservant, conformément à la loi divine, la nue-propriété « Rakabé » à l'Etat. Le Musulman à qui la terre est attribuée doit par conséquent payer un impôt. Le taux de celui-ci est de 1/20 des produits de la terre

On voit que dans une telle théocratie, le consentement du peuple à l'impôt ne peut jamais être en question, puisque le paiement de l'impôt est une obligation découlant des prescriptions de la loi divine, dont l'application stricte est confiée au chef de l'Etat qui est un despote.

Cette théocratie islamique avait, ainsi que nous l'avons dit plus haut, exercé une influence sur presque toutes les institutions politiques et sociales de l'Empire Ottoman.

Ainsi la loi divine musulmane étant devenue la loi organique de l'Empire, celui-ci l'appliqua avec une fidélité rare jusqu'aux derniers jours de son existence.

Selon la théocratie de l'Empire Ottoman, le pays était gouverné par le Sultan seul qui était tenu, dans l'exercice de ses fonctions, de se conformer formellement aux prescriptions de la loi divine.

Le Sultan ne pouvait ni abroger ni modifier aucune des dispositions de cette loi. Tout était donc dans l'Empire Ottoman basé sur la loi sacrée.

Le régime fiscal de l'Empire prenait également sa source, comme les autres institutions impériales, dans ce texte divin.

L'obligation de payer l'impôt procédait par conséquent de la volonté divine qui devait être strictement obéie par les sujets ⁽¹⁾.

cultivée et de 1/10 des produits fournis spontanément par la nature sans intervention du travail humain.

L'impôt territorial est une contribution assise sur les terres tributaires « arazié haraciye » possédées par la population vaincue non musulmane.

La Capitation est un impôt levé sur les sujets non musulmans en raison de leur dispense du service militaire.

(1) Le régime fiscal établi par la loi divine islamique était adopté comme le système fiscal de l'Empire. Toutefois, la distinction entre les terres décimales et les terres tributaires n'a pas reçu en Turquie une application constante ; au contraire, toutes les terres possédées

En raison de cette constitution théocratique de l'Empire, les souverains absolus n'eurent jamais l'idée de s'adresser au peuple pour lui demander les subsides dont ils avaient besoin.

Cette théocratie omnipotente ne se contentait pas de méconnaître le principe de la suprématie financière de la Nation, elle dressait des barrières pour empêcher l'entrée en Turquie de toutes les idées modernes considérées comme contraires aux prescriptions du Code divin.

Ce fanatisme religieux exagéré risquait inévitablement de compromettre l'avenir même du pays. Une réforme générale, dont le besoin se faisait sentir déjà depuis des années, fut enfin jugée indispensable au cours de la première moitié du XIX^e siècle.

II. — *Le Hatti Chérif de Gulhané.*

A la suite de la mort du Sultan Mahmud II qui s'éteignit quelques jours après avoir appris la nouvelle de la défaite de l'armée à la bataille de Nézib par l'armée du gouverneur révolté Mehmed Ali Pacha, son fils Abdulmecid (Abdalméjid) lui succéda. Le jeune souverain, inspiré par les conseils de Réçid Pacha, qui était alors ministre des Affaires Etrangères, promulgua, dès les premiers mois de son avènement, le fameux Hatti Chérif de Gulhané « Gulhane hattı serifı » qui fut lu par Réçid Pacha

indistinctement par les musulmans et non musulmans étaient assujetties à l'impôt de la dime (Voir à cet égard : I. FAZIL PELIN, *Sc. des Finances et législation financière « En Turc », Istanbul, 1937, p. 308*). Ainsi la dime et l'impôt sur les bestiaux qui était considéré comme Zekât du bétail, constituèrent la ressource principale de l'Empire Ottoman pendant toute son existence ; à ces deux impôts de caractère religieux, il faut en ajouter un troisième : la capitation. Cette dernière fut supprimée en 1855.

lui-même, le 3 novembre 1839, dans un cérémonial extraordinaire. La promulgation de cette charte fut le point de départ d'une série de réformes judiciaires, financières et administratives que l'on appelle, dans l'histoire, le « Tanzimat ».

Le Hatti Chérif de Gulhané passe sous silence le problème du consentement du peuple à l'impôt ; il se borne à promettre de réformer le régime fiscal ⁽¹⁾.

A cet égard, on relève dans ce texte les passages suivants : « Quant à l'assiette régulière et fixe des impôts, il est très important de régler cette matière, car l'Etat qui, pour la défense de son territoire, est forcé d'effectuer les dépenses diverses, ne peut se procurer l'argent nécessaire pour son armée et autres services que par les contributions levées sur ses sujets... Il est donc indispensable que désormais chaque membre de la société soit taxé pour une quotité d'impôts en raison de sa fortune et de ses facultés et que rien au-delà ne puisse être exigé de lui... » Pour les dépenses de l'armée et de la marine, le rescrit juge également nécessaire de faire des lois destinées à fixer et limiter ces dépenses. « Il faut aussi que des lois spéciales fixent et limitent les dépenses de nos armées de terre et de mer ».

III. — *La Constitution de 1876.*

Après la charte de Gulhané, il faut attendre la promulgation, en 1876, de la première Constitution pour voir apparaître le droit budgétaire de la Nation ⁽²⁾.

(1) Voir le texte intégral du Hatti chérif « *Recueil des lois* » (Düstur). Tome I, série I, p. 4.

(2) En 1870 fut promulguée une loi sur le budget, qui n'établis-

Le Sultan Murad V remplace, en mai 1876, le Sultan Abdul-Aziz qui venait d'être déposé ; mais le nouveau souverain ne règne que pendant quelques mois, il est à son tour détrôné et remplacé par le Sultan Abdul Hamid qui avait promis de promulguer la nouvelle Constitution élaborée par Mithad Pacha.

En effet, celle-ci fut promulguée le 23 décembre 1876.

Cette Constitution introduit d'une manière complète le droit budgétaire des représentants du peuple. En ce qui concerne le consentement à l'impôt, l'article 25 dispose « qu'aucune somme d'argent ne peut être perçue à titre d'impôt ou de taxe, ou sous une autre dénomination, qu'en vertu d'une loi ». Une règle analogue est posée dans l'article 96 : « Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi, réparti et perçu qu'en vertu d'une loi ».

Quant au vote des dépenses, la Constitution, après avoir défini dans l'article 97 ⁽¹⁾ le budget, consacre, dans son article 98, le principe suivant « l'examen et le vote, par l'Assemblée générale, de la loi du budget ont lieu par article ».

Enfin, le principe de l'annualité, troisième élément du

sait que quelques règles concernant l'élaboration du budget, appelé alors l'état d'équilibre ; les articles 1^{er} et 7 de cette loi disposent que le budget établi entrera en application à la suite de l'approbation du souverain « Iradei seniye » (Voir Düstur, tome II, série I, p. 70).

En 1873 fut promulguée une deuxième loi qui édicte aussi des règles sur l'établissement du budget. Toutefois, elle diffère de la précédente par le fait qu'elle crée, dans son article 7, une commission dénommée, commission du budget, composée des fonctionnaires de l'Etat et des experts financiers choisis par le Gouvernement. Ainsi notamment, le directeur de la Banque Ottomane et certains banquiers d'Istanbul faisaient partie de cette commission qui était chargée d'examiner le projet de budget (Voir Düstur, tome III, série I, p. 226).

(1) Article 97 « Le budget est la loi qui contient les prévisions des recettes et des dépenses de l'Etat ; les impôts au profit de l'Etat son régis par cette loi, quant à leur assiette, leur répartition et leur perception ».

droit budgétaire, est posé par l'article 102 comme suit :
« Le budget est voté pour un an, il n'a force de loi que pour l'année à laquelle il se rapporte ».

En lisant les principes ainsi promulgués, « on espérait que les budgets, votés et contrôlés par le Parlement, trouveraient enfin l'ordre et la régularité dont le pays avait besoin. Mais le nouveau Sultan crut avoir assez fait par ce beau geste pour assurer sa popularité dans l'Empire et en Europe ; moins de deux ans après la proclamation, le Parlement était prorogé *sine die* ⁽¹⁾ ».

Le principe du droit budgétaire et la Constitution elle-même dans toutes ses dispositions devaient rester lettre morte, puisque la Chambre des députés, ouverte le 7 mars 1877, fut prorogée indéfiniment au mois de février 1878. Le régime despotique fut rétabli par le Sultan Adlhamid qui s'était servi de la Constitution uniquement pour assurer son accession au trône.

La Turquie continua donc de vivre comme le passé sous le régime absolu jusqu'à la Révolution de 1908.

IV. — La Révolution de 1908.

Le 24 juillet 1908, le Conseil de Cabinet après avoir délibéré sur la situation soumet au Sultan un avis par lequel il met le Souverain au courant du mouvement révolutionnaire qui se dessine dans le pays, dans le but d'obtenir le rétablissement de la Constitution et la convocation de la Chambre des députés. Le Conseil lui recommande de convoquer immédiatement le Parlement ; le Sultan accepte finalement la proposition de ses ministres

(1) LOUIS DEDAYGUE « Essai sur les Finances Ottomanes ». Paris, 1911, p. 173.

et il convoque le Parlement, puis il promulgue un décret relatif au rétablissement de la Constitution, et enfin, à la suite du mouvement réactionnaire de 1909, il est déposé.

Ainsi, le droit budgétaire de la Nation ne fut définitivement établi en Turquie qu'à la suite de la révolution de 1908.

En 1923, avec l'abolition du sultanat et la proclamation de la république (1).

(1) (La souveraineté appartient sans aucune condition à la Nation)
« Article 3 de la Constitution du 20 avril 1924 ».

CHAPITRE II

FONDEMENT JURIDIQUE DU CONTROLE DU BUDGET PAR LE PARLEMENT

Le problème de la souveraineté dans l'Etat ⁽¹⁾ a été résolu dans les Etats modernes en faveur de la Nation. Le peuple est le souverain du pays à tous points de vue. Dans le domaine financier, il est, en conséquence, maître unique de la dépense à effectuer pour le fonctionnement des services publics et de la recette destinée à faire face aux dépenses de l'Etat ; il a également le droit de soumettre à son contrôle suprême les finances publiques du pays. Du principe de la souveraineté nationale, qui a triomphé dans presque tous les pays du monde, va donc découler celui de la suprématie financière de la Nation.

Ce dernier principe comprend, d'une part, le droit budgétaire du peuple et, d'autre part, son pouvoir de contrôle financier, autrement dit, la Nation a le pouvoir non seulement de fixer le chiffre et la destination des recettes et des dépenses annuelles de l'Etat, mais encore de constater si le budget a été exécuté dans les limites de son autorisation. Ces deux éléments du principe de la suprématie financière, le droit budgétaire et le contrôle financier, sont inséparables l'un de l'autre. Le second est

(1) « Il s'agit de savoir qui, dans l'Etat, exerce le pouvoir de commander ». J. BARTHÉLEMY « *Précis de Droit Constitutionnel* ». Paris, 1933, p. 47.

la condition indispensable du premier. En effet, l'importance politique et financière du droit budgétaire de la Nation serait fortement diminuée si ce droit n'était pas sanctionné par le contrôle budgétaire. La Nation doit donc contrôler l'exécution du budget pour empêcher son droit budgétaire d'être un droit à la fois théorique et illusoire.

Ainsi, dans toutes les constitutions basées sur le principe de la souveraineté nationale, le contrôle budgétaire prend sa source et son fondement juridique dans ce principe.

Dans un régime représentatif, le droit de souveraineté nationale est exercé, au nom du peuple, par le Parlement, y compris la suprématie financière, attribut de la souveraineté.

Conformément au droit budgétaire, qui constitue le premier élément du principe de la suprématie financière nationale, le Parlement vote d'abord le budget par lequel il autorise le pouvoir exécutif à effectuer des dépenses et à percevoir des impôts. Le Gouvernement est tenu de respecter strictement la volonté parlementaire exprimée dans la loi de finances ; il doit donc rester dans les limites du plan budgétaire adopté par le Parlement. Aucune taxe et contribution non autorisée par celui-ci ne peut être perçue et les ministres ne peuvent dépasser les crédits alloués à chacun d'eux ⁽¹⁾. De là dérive le caractère absolu de l'autorisation parlementaire. Toutefois, il y a lieu d'ajouter que celle-ci n'a pas la même portée pour les dépenses que pour les recettes.

(1) Dans la plupart des législations, il est même interdit au pouvoir exécutif d'effectuer des virements de chapitre à chapitre. Ces opérations ne sont possibles qu'en vertu d'une loi.

« En ce qui concerne les dépenses, l'autorisation s'applique non seulement à la nature de la dépense, mais aussi à son montant. Au contraire, en ce qui concerne les recettes, l'autorisation ne porte que sur la nature des recettes autorisées ⁽¹⁾. »

Le vote et l'exécution du budget doivent normalement suivre une troisième phase qui est celle du contrôle parlementaire. En effet, après avoir voté le budget, le Parlement a le droit de se convaincre si l'exécution de celui-ci s'est déroulée d'une façon rigoureusement conforme à sa volonté.

Le droit du Parlement de contrôler l'exécution du budget est d'ailleurs, ainsi que nous l'avons dit, un des éléments de la suprématie financière de la Nation, dont l'exercice au nom du peuple est confié au Parlement.

La nécessité du contrôle du budget s'impose de toute évidence comme sanction efficace du droit budgétaire du Parlement ; celui-ci a forcément qualité pour vérifier si le pouvoir exécutif n'a pas abusé de son autorisation.

En un mot, le Parlement est appelé, conformément au principe de la suprématie financière, à exercer le contrôle du budget qui est la condition *sine qua non* du droit budgétaire de la Nation.

Toutefois, il convient d'ajouter que le contrôle parlementaire, qui intervient par le vote de la loi de règlement, est à lui seul insuffisant. Il doit être « la conclusion d'une série de contrôles antérieurs qui sont assurés par l'administration elle-même et par un organe spécial : la Cour des Comptes ⁽²⁾ ».

(1) ALLIX « *Cours de Sc. Financière* », 1935-1936, p. 9.

(2) ALLIX « *Traité de Sc. des Finances* », p. 401.

CHAPITRE III

CONDITIONS D'EFFICACITÉ DU CONTROLE BUDGÉTAIRE

SECTION I

Insuffisance du contrôle « a posteriori » du Parlement.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que le Parlement ne devait pas se borner à voter le budget annuel de l'Etat. Son devoir, à l'égard de la Nation qu'il représente, ne pourra être considéré comme accompli que lorsqu'il aura constaté que son autorisation budgétaire a été étroitement respectée par le pouvoir exécutif. Ce dernier doit rendre compte de sa gestion financière au pouvoir législatif qui l'a autorisé, conformément à la suprématie financière qu'il tient du peuple, à effectuer des dépenses et à réaliser des recettes ; il est obligé de prouver au Parlement, au moyen de ces comptes, qu'il est resté dans les limites de l'autorisation parlementaire et qu'il n'a aucunement abusé de cette autorisation.

Le contrôle parlementaire *a posteriori* va donc s'exercer sur les comptes présentés au pouvoir législatif par le gouvernement responsable.

Le but de ce contrôle sur les comptes budgétaires est de rechercher si les ministres, les ordonnateurs primaires, ont strictement suivi la ligne que leur a tracée la loi des

finances, autrement dit, ce contrôle consiste à « statuer sur la régularité des opérations auxquelles a donné lieu l'exécution du budget » ⁽¹⁾.

Dans certains pays, le contrôle parlementaire des comptes publics aboutit au vote de la loi de règlement du budget, qui a pour objet d'arrêter définitivement la situation d'un budget dont l'exécution est terminée ; dans d'autres Etats, les Parlements sont appelés, au moyen de leur contrôle, à donner décharge de sa gestion financière au pouvoir exécutif. « Que le Parlement ait simplement à donner décharge de sa gestion au Gouvernement comme en Pologne, en Tchécoslovaquie, par exemple, ou qu'il soit appelé à voter comme en Belgique, en Egypte, en France, en Russie, une loi de règlement, cette action ne va s'exercer » ⁽²⁾ qu'à la suite d'un examen approfondi et détaillé des comptes budgétaires soumis à son approbation. En effet « tout est dans les comptes. Tout y est caché ; il faut lever le voile pour voir passer, sous l'opération comptable, les gestions ministérielles. Les irrégularités se cachent dans les comptes. Pour les y découvrir, il faut la main experte » ⁽³⁾.

Ainsi donc, pour arriver à constater la régularité de l'exécution d'un budget, en vérifiant les comptes qui la concernent, il faut soumettre les pièces justificatives, relatives aux chiffres contenus dans les comptes, à un examen minutieux.

(1) BESSON, op. cit., p. 375.

(2) R. JACOMET, Contrôleur général de l'Armée « Les budgets et le Contrôle de leur exécution ». Conférence faite à l'Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris. Annales de Finances publiques comparées, tome I, p. 73.

(3) VICTOR DE MARCE « Le Contrôle des Finances en France et à l'étranger ». Paris, 1928, tome I, p. 27.

Une pareille besogne peut-elle être remplie par le Parlement dont la tâche essentielle consiste à faire des lois ? Nous répondrons négativement ; car la vérification des comptes exige, d'une part des connaissances techniques spéciales, et, d'autre part, de longs délais.

Le Parlement, dont la tâche normale est si lourde et si importante, ne peut réunir ces conditions indispensables à une vérification satisfaisante des comptes ministériels ; c'est la raison pour laquelle la plupart des pays ont confié la vérification des comptes budgétaires aux soins d'une institution indépendante, la Cour des Comptes, dont l'attribution normale est de juger les comptes des comptables publics en examinant les pièces justificatives des recettes et des dépenses. En raison de sa compétence, la Cour des Comptes est l'organe le plus qualifié pour un travail comme celui de la vérification des comptes ⁽¹⁾.

Bien que la vérification des comptes budgétaires par la Cour des Comptes et leur approbation par les représentants de la Nation présentent une importance particulière au point de vue de l'exactitude des évaluations et de l'observation des autorisations budgétaires, le contrôle *a posteriori* du Parlement, exercé ainsi sur les comptes, serait à lui seul insuffisant à garantir une exécution correcte du budget, si une série de contrôles préventifs ne l'avaient précédé. En effet, le contrôle parlementaire *a posteriori* sert uniquement à découvrir les irrégularités budgétaires, commises en cours d'exécution du budget, et leurs auteurs, sur lesquels doit peser une responsabilité civile. Les dépenses irrégulières et les dépassements des crédits alloués ne seront constatés qu'après coup, c'est-

(1) Les comptes budgétaires sont vérifiés en Suisse, par le Parlement lui-même.

à-dire que ce contrôle ne pourra arrêter ni l'engagement des dépenses au-delà des crédits autorisés, ni l'ordonnement et le paiement des dépenses résultant d'actes irréguliers des ordonnateurs. Le Parlement, qui se trouve ainsi mis en présence de dépenses effectuées en dehors de ses prévisions, finira par ratifier le fait accompli.

Le contrôle législatif *a posteriori* s'avère donc insuffisant. On sera peut-être tenté d'annihiler cette appréciation en se basant sur les principes théoriques et même sur les textes législatifs, d'après lesquels le contrôle parlementaire *a posteriori* a pour effet, non seulement de fixer les irrégularités budgétaires, mais encore de mettre éventuellement en jeu la responsabilité civile des ministres. Ainsi, on croirait pouvoir soutenir que le Parlement, qui approuve le fait accompli en acceptant des dépenses créées au-delà des crédits alloués, pourra renvoyer le ministre responsable devant la juridiction compétente qui le condamnerait à réparer le dommage qu'il a causé à l'Etat.

Cependant, cet argument n'est pas susceptible de permettre la réfutation de l'assertion que nous venons de présenter. En effet, en nous appuyant sur l'inefficacité du principe de la responsabilité civile des ministres, nous allons pouvoir montrer encore mieux l'insuffisance du contrôle *a posteriori*. D'après les textes législatifs de la plupart des pays, le principe de la responsabilité civile des ministres ne fait aucun doute, notamment en France où plusieurs dispositions de lois tendent à organiser cette responsabilité ⁽¹⁾.

« Mais dans la pratique, il en va tout autrement,

(1) Cf. ALLIX « *Traité de Sc. des Finances* », Paris, 1931 et *Cours de Sc. Financière*, 1935-1936.

TROTABAS, *Précis de Sc. et de Législation financières*, Paris, 1933.

l'histoire nous apprend que si des irrégularités sont fréquemment commises par les ministres dans l'exécution du budget, jamais il n'a été possible de faire jouer contre eux cette responsabilité » ⁽¹⁾.

D'ailleurs, on n'a jamais pu déterminer quelle serait la juridiction compétente pour prononcer les sanctions. « L'opinion a été parfois émise que la sanction prévue étant la forfaiture, la juridiction compétente, puisqu'elle ne peut être ni un tribunal de l'ordre judiciaire, ni un tribunal administratif, ne pourrait être que le Sénat érigé en Haute Cour.

Cette solution se réfute elle-même par ses conséquences pratiques : il serait ridicule de convoquer le Sénat en Haute Cour pour juger un dépassement de quelques milliers de francs » ⁽²⁾.

En Italie, la responsabilité civile des ministres n'est pas davantage sanctionnée. « En Italie, disait le Général Ménabréa, la responsabilité ministérielle n'est sanctionnée par rien..., par conséquent, il faut chercher ailleurs et dans d'autres principes la garantie que le pays doit avoir pour la régularité de l'administration de la fortune de l'Etat » ⁽³⁾.

En dépit du principe partout formulé de la responsabilité civile des ministres, cette responsabilité ne laisse pas d'être une responsabilité politique : elle aboutit au départ du ministre responsable, si toutefois il est encore au pouvoir au moment où le contrôle parlementaire s'exerce.

Nous trouvons d'ailleurs discutable le fondement même de cette responsabilité.

(1) TROTABAS, op. cit., p. 128.

(2) ALLIX « *Cours de Sc. Financière* », 1935-1936, p. 285.

(3) Cité par M. de Gransaignes, dans sa conférence faite sur le Contrôle budgétaire en Italie.

Annales de finances publiques comparées. Tome II, Paris, 1937.

Comme le dit M. le Doyen Allix dans ses cours de Science Financière, « l'idée de laisser à la charge d'un fonctionnaire les dépenses qu'il a pu engager au-delà des crédits, se soutient difficilement ; on ne saurait mettre à la charge d'un ordonnateur qui peut fort bien avoir agi, encore que d'une façon mal comprise, dans le souci de l'intérêt du service, des responsabilités pécuniaires qui peuvent se chiffrer par millions » ⁽¹⁾.

Enfin, l'une des causes de l'insuffisance du contrôle *a posteriori* du pouvoir législatif est l'exercice trop tardif de ce contrôle. L'efficacité de ce contrôle dépend largement de la rapidité de son intervention. Dans la pratique, comme nous venons de le dire, il en va tout autrement.

Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget qui intervient après de longs délais, perd forcément sa valeur ; le contrôle des comptes appartenant à des années budgétaires éloignées présente peu d'intérêt pour le Parlement.

Il faut cependant avouer que ce retard est souvent dû à la production tardive des comptes définitifs, établis en fin d'année financière, et sur lesquels s'exerce le contrôle parlementaire.

Il faudrait donc, pour que le Parlement puisse exercer efficacement son action de contrôle sur les comptes budgétaires, que ceux-ci soient établis et soumis à son contrôle en temps utile.

Le remède que proposent la plupart des techniciens d'aujourd'hui au retard dans la production des comptes, consiste à supprimer ou tout au moins à abréger la période complémentaire.

Pour assurer la célérité dans la reddition des comptes,

(1) ALLIX « Cours de Science Financière », 1935-1936, p. 285.

la plupart des Etats ont, soit abandonné le système de la comptabilité d'exercice pour adopter celui de la comptabilité par gestion, soit abrégé notablement les périodes complémentaires ⁽¹⁾.

Ce mouvement de réforme, auquel on assiste depuis la fin de la grande guerre, est susceptible de faire triompher la thèse des adversaires du système de l'exercice, qui serait d'après eux la cause essentielle de la production tardive des comptes. Cependant, l'abréviation ou la suppression de la période complémentaire, en vue d'assurer la rapidité dans la reddition des comptes, ne donne pas tout à fait raison aux partisans du système de la gestion ; car ces comptes ne sont pas produits dans le plus bref délai, même dans les Etats qui appliquent la comptabilité publique par gestion.

Par exemple, en Angleterre, les comptes sont publiés dix mois après la fin de l'année financière.

M. Von Suchan, partisan convaincu du système de la gestion, a déclaré en se basant sur la législation de 61 pays

(1) La France, par exemple, qui est restée fidèlement attachée depuis plus d'un siècle au système de la comptabilité par exercice, a dû récemment raccourcir par deux décrets-loi du 25 juin 1934, la période complémentaire pour les dépenses et la supprimer pour les recettes. Pour l'étude détaillée de cette réforme, voir les Cours professés par M. le Doyen ALLIX, pendant l'année scolaire 1935-1936. La Belgique a également raccourci, par la réforme de 1935, la période complémentaire, en admettant toutefois une transition, c'est-à-dire que la période complémentaire de trois mois (du 1^{er} janvier au 31 mars) ne sera définitivement appliquée qu'à partir de 1939 (Voir la communication de M. de Mirimonde, Conseiller à la Cour des Comptes, sur la réforme de la comptabilité publique belge, « Annales des finances publiques comparées ». Tome I).

L'Iran, la Bulgarie et le Portugal ont récemment procédé à l'abréviation de leurs périodes complémentaires.

La Turquie, la Grèce ont complètement aboli cette période (Voir la conférence faite par M. Von Suchan, membre de la section financière de la Société des Nations. « Annales des finances publiques comparées ». Tome II).

dont il avait eu l'occasion d'étudier les budgets, que le nombre des pays qui n'ont aucune période complémentaire ou une période complémentaire de moins de deux mois s'élève au chiffre de 41, soit 76 % ; pour lui, « ces pays sont capables de fournir leurs comptes dans un délai allant de deux mois à six mois ; s'il y a des pays qui ne publient pas leurs comptes dans un délai aussi bref, ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas capables de le faire, mais parce qu'ils n'ont pas l'obligation de le faire, car les Chambres se réunissent à une date qui leur laisse tout le loisir d'en préparer la publication » ⁽¹⁾.

Ainsi M. Von Suchan constate et cherche à expliquer la production souvent tardive des comptes dans les pays qui ont même une comptabilité publique par gestion ou une période complémentaire de très courte durée.

Les deux systèmes de la comptabilité publique ayant chacun ses avantages et ses inconvénients, chaque pays doit choisir celui qui s'adapte le mieux à ses traditions et à son intérêt, tout en tenant compte de la nécessité vitale pour le pays d'avoir des comptes sincères et rapidement fournis.

Nous résumons les causes de l'insuffisance du contrôle *a posteriori* du Parlement en trois propositions :

1° Il fixe les irrégularités budgétaires après coup ; il lui est donc impossible de prévenir l'engagement, l'ordonnement et le paiement irréguliers des dépenses publiques ;

2° La mise en jeu de la responsabilité civile des ministres est souvent illusoire ;

3° Le contrôle parlementaire intervient trop tard.

(1) « *Annales de finances publiques comparées* ». Tome II, p. 96.

SECTION II

Nécessité d'organiser un contrôle préventif.

Le contrôle efficace de l'exécution du budget de l'Etat ne pouvant être assuré par le seul contrôle parlementaire *a posteriori*, dont les causes de l'insuffisance ont été étudiées dans la section précédente, une organisation du contrôle préventif se trouve établie, dans chaque pays, à côté du contrôle *a posteriori*.

Au cours de la préparation du budget, la question la plus importante qui se pose est celle d'assurer l'équilibre du budget, un équilibre non pas apparent, mais sincère et exact, afin que les dépenses prévues pour l'année à venir puissent être entièrement couvertes par les recettes effectives.

Toutefois, un budget, équilibré d'une façon sincère, ne suffit pas à lui seul pour garantir au pays des finances publiques saines. Il faut en outre savoir et vouloir maintenir cet équilibre durant l'exécution du budget.

Il faut donc éviter les dépenses au-delà des crédits autorisés, dépenses qui risqueraient de détruire l'équilibre budgétaire, autrement dit, il faut empêcher le budget, établi en équilibre, de se solder par un déficit quelconque.

Il ne s'agit là que d'un facteur moral, dont l'efficacité dépend surtout des mœurs, de la discipline sociale et du régime politique de chaque pays.

Mais en dehors de ce facteur moral, il est nécessaire de soumettre l'emploi des crédits autorisés à un contrôle préventif sévère, visant toutes les opérations successives

concernant la dépense, c'est-à-dire l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. L'avantage d'un tel contrôle est, d'une part, de se saisir des actes dès leur naissance et d'autre part, de mettre obstacle à l'exécution des actes entachés d'irrégularité budgétaire et légale. Ainsi donc, c'est le contrôle préventif qui, en permettant de surveiller les actes successifs de la dépense, pourrait assurer efficacement le respect des autorisations budgétaires.

Cependant, il convient de le remarquer, c'est tout récemment que ce contrôle a pris l'importance particulière qu'il revêt à l'heure actuelle ; sous la pression des difficultés financières, nées directement de la guerre mondiale ou de ses répercussions, presque tous les Etats ont été amenés à attacher au contrôle préventif une importance capitale.

Dans la plupart des pays, l'organisation du contrôle préventif établi antérieurement à la grande guerre, présentait beaucoup de lacunes ; comme contrôle préventif existait celui de l'ordonnancement qui fonctionnait d'une façon insuffisante, car s'il pouvait empêcher l'ordonnancement et le paiement des dépenses sans crédits, il ne pouvait mettre obstacle à l'engagement de dépenses au-delà des crédits disponibles.

Il faut cependant ajouter que, dans certains Etats, fonctionnait en outre un contrôle de l'engagement des dépenses. Mais, ce contrôle, en raison de son organisation défectueuse et du manque de pouvoirs et d'indépendance de ses organes, était loin d'être considéré comme efficace.

La guerre mondiale devait inévitablement entraîner des conséquences fâcheuses dans le domaine des finances publiques.

En effet, il en est résulté pour les finances des pays belligérants un désordre budgétaire, dû à l'augmentation

démesurée des dépenses publiques ⁽¹⁾ et à la diminution concomitante des ressources normales de ces pays, par suite du ralentissement de l'activité économique et de l'épuisement de la force contributive nationale.

Vaincus et vainqueurs allaient avoir à chercher un remède urgent à ce trouble financier. Le remède à adopter était le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Pour accomplir une tâche si lourde, les Etats n'avaient à leur disposition que les solutions traditionnelles : création de nouveaux impôts ou relèvement du taux des contributions, restriction des dépenses, emprunts et, en outre, la politique d'inflation.

La politique d'inflation et d'emprunts, pratiquée par les pays belligérants pendant toute la durée de la guerre, devait être abandonnée. Car l'inflation présente des conséquences extrêmement fâcheuses pour l'économie et les finances du pays et finit par provoquer un mécontentement général dans l'opinion publique.

Quant à une politique d'emprunts, elle risque de compromettre le crédit public. « Une politique d'emprunts répétés oblige les Etats à offrir à leurs prêteurs des conditions rémunératrices : augmentation croissante des taux d'intérêts, cours d'émission de plus en plus bas, et ces procédés entraînent l'avilissement automatique des fonds publics déjà cotés » ⁽²⁾.

Quant à la politique de restriction des dépenses publiques, sa mise en pratique était très difficile : bien au contraire, l'évolution des Etats, les effets du régime

(1) Voir ALLIX « Traité des Sc. des finances et de la législation financière ». Introduction, p. 13 et suivantes.

(2) BAUMGARTNER « Cours de Finances publiques » professés à l'Ecole des Sciences Politiques. 1934-1935, p. 6.

démocratique et parlementaire dans le domaine social, et les charges assumées pendant et après la guerre par les Etats tendaient à faire augmenter de plus en plus les dépenses publiques.

Or, les Etats belligérants devaient finalement recourir au procédé normal, c'est-à-dire à l'impôt, pour faire face à leurs dépenses considérables. Donc, « le fléau de la guerre a eu pour conséquence inéluctable l'accroissement des impôts ⁽¹⁾.

Toutefois, les sacrifices très lourds demandés aux contribuables allaient nécessairement entraîner l'affermissement du contrôle de l'emploi des contributions. Une répartition aussi équitable que possible de la charge des dépenses publiques entre les citoyens n'était pas suffisante, il fallait également leur garantir que l'emploi des recettes publiques serait strictement conforme à la volonté du Parlement.

Le contrôle étroit de l'emploi des recettes publiques ne pouvant être efficacement réalisé que par une organisation parfaite du contrôle préventif, tous les pays se sont mis, après la guerre, à réformer radicalement leur organisation de contrôle préventif. L'insuffisance du contrôle de l'ordonnancement a surtout amené les Etats à se préoccuper du contrôle de l'engagement des dépenses. Nous pouvons même dire que ce contrôle a constitué l'axe des préoccupations des Etats.

La législation financière comparée nous montre en effet que les Etats où ne fonctionnait pas ce contrôle l'ont récemment institué et que ceux qui l'avaient organisé l'ont radicalement réformé.

(1) VICTOR DE MARCE, *op. cit.*, p. 44.

C'est ainsi qu'en France, la loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, a profondément modifié le régime de la loi du 26 décembre 1890 et le décret d'application du 14 mars 1893. Ainsi le contrôle des dépenses engagées « qui, au début, ne devait être que la tenue d'une comptabilité destinée à éclairer le ministre ordonnateur, est devenu un véritable contrôle, destiné à mettre obstacle aux engagements irréguliers » ⁽¹⁾.

Toutefois, ce contrôle comportait une lacune : il s'appliquait exclusivement aux dépenses engagées par les ministres ; les dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires échappaient à son application. Cette lacune a été récemment comblée par le règlement d'administration publique du 1^{er} septembre 1936, fixant les conditions d'application de l'article 133 de la loi de finances de 1930.

L'article premier de ce règlement dispose que « le contrôle local des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés audit budget, institué par l'article 133 de la loi du 16 avril 1930, est confié, par département ou groupe de départements, à des fonctionnaires désignés par le Ministère des Finances » ⁽²⁾.

La Belgique a institué le contrôle de l'engagement des dépenses par la loi du 20 juillet 1921 qui a été modifiée par les lois du 10 juin 1922 et 13 juillet 1930.

La Turquie a radicalement réformé, par la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, le régime du contrôle des dépenses engagées.

(1) ALLIX « Cours de Sc. Financière », 1935-1936, p. 277.

(2) Pour l'étude de cette réforme, voir la thèse de M. Pol Regnault « La réforme générale de la comptabilité publique ». Paris, 1937.

SECTION III

Autorité qualifiée pour exercer le contrôle préventif.

Le fonctionnement satisfaisant du contrôle préventif qui a pour objet de prévenir les infractions budgétaires, ou tout au moins de les arrêter au moment où elles se produisent, dépend, en grande partie, du choix de l'autorité qui l'exercera.

Or, le choix de l'autorité à qui sera confié l'exercice du contrôle préventif, constitue le problème le plus délicat à résoudre en la matière.

Avant tout, l'idée d'attribuer à un comité législatif, choisi au sein du Parlement, le contrôle permanent et préalable de l'engagement des dépenses et de l'ordonnement doit être écartée. Un tel régime du contrôle préventif peut fatalement aboutir, au détriment du principe de la séparation des pouvoirs, à l'omnipotence du Parlement. L'immixtion effective du législatif dans l'exécution du budget risquerait inévitablement d'entraver la marche régulière des services publics et la liberté d'action du pouvoir exécutif.

En France, pendant la période révolutionnaire, le Parlement est intervenu dans l'exécution du budget par ses comités et a exercé ainsi lui-même le contrôle préventif des dépenses publiques. Mais cette expérience, on le sait, n'a pas tardé à échouer ⁽¹⁾.

Nous pouvons citer aussi la Turquie, où la grande Assemblée Nationale a exercé elle-même, il y a quinze ans, le contrôle préventif en cours d'exécution du budget.

(1) Voir BESSON, op. cit., p. 242 et suivantes.

En effet, le Gouvernement National d'Ankara n'avait pas créé, dès le début de sa fondation, une Cour des Comptes chargée d'exercer le contrôle préventif. En attendant la création à Ankara d'une Cour des Comptes relevant du Gouvernement National, la Grande Assemblée Nationale dut assumer elle-même l'exercice du contrôle préventif.

La loi du 28 février 1922 a institué, dans son article 5, les bases de ce contrôle. Cet article dispose que, jusqu'à la création d'une Cour des Comptes, le contrôle préalable des dépenses de l'Etat sera exercé par les contrôleurs élus par la Grande Assemblée Nationale dans son sein.

Ces contrôleurs, chargés d'exercer leur mission au nom du Parlement, étaient au nombre de trois pour chacun des Ministères de la Défense Nationale et des Finances et un pour chacun des autres Ministères.

Les contrôleurs constituaient le comité de contrôle qui devait présenter à l'Assemblée, tous les trois mois, un rapport sur les résultats du contrôle.

L'article 5 disposait en outre que les conflits qui viendraient à se produire entre les contrôleurs et les ministres seraient tranchés par l'Assemblée elle-même.

Les contrôleurs, élus conformément à l'article 5, ont exercé le contrôle pendant plus d'un an. Après ce court intervalle de temps, la Cour des Comptes fut constituée le 29 avril 1923 par le Gouvernement.

Voilà une récente application du contrôle préventif exercé par le pouvoir législatif. Toutefois, il convient de remarquer que l'intervention du Parlement Turc dans le contrôle préventif s'expliquait par les événements extraordinaires que traversait la Turquie en ce moment-là.

Il ne s'agissait donc pas d'une expérience proprement dite.

Bien que l'idée d'investir une commission législative du contrôle préventif soit écartée partout, on observe à l'heure actuelle, dans certains pays, une tendance des Parlements à suivre ou surveiller l'emploi des crédits autorisés ⁽¹⁾.

L'attribution du contrôle préventif à un comité parlementaire étant impraticable, tous les pays du monde doivent choisir entre deux solutions : ou bien faire exercer le contrôle préventif par le pouvoir exécutif lui-même ; ou bien confier l'exercice de ce contrôle aux soins d'une haute autorité de contrôle indépendante à l'égard du Gouvernement.

Nous sommes donc en présence de deux systèmes :

a) Le système qui consiste à faire exercer le contrôle préventif par l'Administration elle-même ;

b) Le système d'après lequel le contrôle préventif est exercé par un organisme supérieur de contrôle indépendant de l'Administration.

Le premier système, qui est conforme au principe de la séparation des pouvoirs, présente un avantage particulier : les ministres responsables se trouvent à l'abri d'un inconvénient susceptible de résulter de l'exercice du contrôle préventif par une autorité supérieure indépendante du Gouvernement ; cette autorité, jouissant d'une indépendance absolue, pourrait, en refusant son visa, entraver la liberté d'action des ministres et la marche des services publics.

Toutefois, il faut avouer qu'un tel système risquerait

(1) Voir ALLIX « Traité des Sc. des Finances », p. 426, JACOMET « Conférence précitée ».

de compromettre, surtout dans les pays où la responsabilité civile des ministres n'est pas sanctionnée, la bonne gestion des finances publiques, si l'on n'assurait pas d'une façon parfaite l'indépendance de l'organe qui exercera ce contrôle à l'intérieur de l'Administration.

Il convient cependant d'ajouter qu'à notre sens, quel que soit le degré d'indépendance accordé au contrôleur, celui-ci, s'il dépend de l'Administration, ne pourra avoir dans l'exercice de ses fonctions la rigidité que posséderait une autorité supérieure de contrôle, indépendante du Gouvernement.

Cet inconvénient ne pourrait être atténué que par une organisation parfaite et effective de la responsabilité civile des ministres. Mais, une telle organisation fait défaut dans presque tous les Etats.

Parmi les pays qui appliquent ce premier système, c'est-à-dire les pays dans lesquels le contrôle préventif est exercé par l'Administration elle-même, nous pouvons citer au premier plan la France. « En France, dit M. le Doyen Allix, pendant que le budget s'exécute, c'est l'Administration qui, par ses propres organes, se contrôle elle-même » ⁽¹⁾. Voilà la particularité remarquable du contrôle préventif en France. Toutefois, cette caractéristique a été légèrement modifiée par la loi du 13 août 1936 concernant la création, à la Cour des Comptes, d'un Comité supérieur de Contrôle qui a pour mission de coordonner l'action des comités de contrôle financier institués par l'article 8 du décret du 30 octobre 1935 et de préparer le rapport annuel de la Cour des Comptes.

En Allemagne, la Cour des Comptes ne participe pas

(1) ALLIX « Cours de Science Financière », 1935-1936, p. 265.

à l'exercice du contrôle préventif, ce pays rentre donc dans le premier système.

Au Danemark et au Mexique, le contrôle en cours d'exécution du budget et la vérification des comptes budgétaires sont exercés par des organismes distincts ; l'autorité supérieure chargée de vérifier les comptes budgétaires n'intervient pas dans le contrôle de l'exécution du budget ⁽¹⁾.

Le second système consiste, comme on vient de le dire, à confier l'exercice du contrôle en cours d'exécution du budget à l'autorité supérieure qui est normalement chargée de vérifier les comptes définitifs du budget sur lesquels s'exerce le contrôle parlementaire.

Toutefois, il faut faire remarquer que, dans ce système, le contrôle préventif n'est pas intégralement exercé par l'autorité supérieure seule. Celle-ci participe seulement à l'exercice du contrôle préventif qui est en outre assumé par l'Administration.

Dans la plupart des pays européens, ainsi que dans les Etats de l'Amérique latine, l'autorité supérieure de contrôle consiste en une Cour des Comptes indépendante ; dans les pays anglo-saxons, cette autorité n'est qu'un office dirigé par un haut fonctionnaire indépendant.

La Cour des Comptes exerce, dans la plupart des pays où elle existe, son action de contrôle préventif au moyen du visa qu'elle appose sur les ordres de paiement. Dans un petit nombre d'Etats, comme la Turquie et l'Italie,

(1) Pour plus de détails sur le système de contrôle de ces pays, consulter la Conférence de M. JACOMET, partie V « Annales de Finances publiques comparées ». Tome I, p. 55.

la Cour a également le droit d'exercer le contrôle des dépenses engagées ⁽¹⁾.

Dans les pays anglo-saxons ayant un office supérieur de contrôle, un haut fonctionnaire exerce le contrôle préventif ; ainsi, en Angleterre, le Contrôleur auditeur général, fonctionnaire inamovible, qui est chargé de vérifier les comptes budgétaires, exerce également une part du contrôle préventif sur les réquisitions que lui adresse le bureau de la trésorerie pour obtenir l'autorisation de sortie des fonds de l'Etat en dépôt à la Banque d'Angleterre.

Aux Etats-Unis d'Amérique, un contrôle préventif est aussi exercé par le Contrôleur général, nommé par le Président pour quinze ans, avec l'agrément du Sénat.

Ainsi, dans ce deuxième système, l'organe de contrôle, la Cour des Comptes ou le haut fonctionnaire ayant une indépendance absolue envers le Gouvernement, échappe à toute influence de sa part. Il peut donc assurer d'une façon efficace le respect des autorisations budgétaires du Parlement ; en un mot, il a la possibilité d'exercer son action de contrôle de la manière qu'exige l'intérêt des finances publiques.

Un autre avantage de ce système est de permettre la vérification rapide des comptes budgétaires, puisque l'organe de contrôle, qui devra les examiner après leur établissement, a déjà contrôlé au jour le jour, au cours de l'exercice du contrôle préventif, les opérations de dépenses constituant les éléments des comptes.

(1) En Italie, le contrôle de la Cour des Comptes ne s'exerce pas sur tous les engagements des dépenses. La Cour italienne ne contrôle que les engagements résultant de décrets et portant approbation de contrats pour des sommes supérieures à mille liras (Voir la thèse de M. André Léotard « La Réforme de la Comptabilité publique ». Paris, p. 122.

Par contre, on reproche à ce système d'être contraire au principe de la séparation des pouvoirs et au principe de la responsabilité ministérielle. On soutient qu'il n'est pas conforme à ces règles d'admettre un corps de magistrats à discuter la légalité des actes du Gouvernement et à entraver par son veto la marche des services publics. L'indépendance absolue accordée à l'autorité de contrôle pourrait en effet lui inspirer une vigilance parfois excessive et l'amener à refuser son visa. Alors, ce système devient véritablement incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. Mais, il convient de faire remarquer que la plupart des pays sont parvenus à écarter cet inconvénient en instituant le droit de réquisition pour le Gouvernement.

Quant à la seconde objection, consistant à dire que le contrôle préventif de la Cour des Comptes affaiblit inévitablement la responsabilité ministérielle, elle ne nous paraît pas fondée, car on oublie que l'organisation de la responsabilité civile des ministres présente, à l'heure actuelle, l'aspect d'un édifice dont les constructeurs se sont bornés à jeter les fondements, sans être arrivés à l'achever complètement.

DEUXIEME PARTIE

CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET EN TURQUIE

CHAPITRE PREMIER

CONTROLE ADMINISTRATIF

Le contrôle administratif de l'exécution du budget doit, pour être pleinement efficace, porter à la fois sur l'engagement des dépenses et sur l'ordonnancement. L'ordre chronologique d'exécution du budget commanderait d'étudier d'abord le contrôle de l'engagement des dépenses. Mais ce contrôle a été organisé postérieurement à celui de l'ordonnancement et en raison de l'insuffisance de ce dernier. Aussi, croyons-nous préférable d'étudier d'abord le contrôle de l'ordonnancement puis le contrôle de l'engagement des dépenses.

SECTION I

CONTROLE DE L'ORDONNANCEMENT

Dans cette section, nous étudierons le système turc du contrôle de l'ordonnancement en le divisant en trois catégories :

1° Le contrôle de l'ordonnance de paiement ;

2° Le contrôle de l'ordonnance de délégation;

3° Le contrôle du mandatement.

La première catégorie est confiée à deux organes de contrôle :

a) Les directeurs de la comptabilité des ministères;

b) La Cour des Comptes.

Le contrôle du directeur de la comptabilité constitue un contrôle préventif à l'intérieur de l'administration. A ce contrôle s'ajoute celui de la Cour des Comptes, qui est indépendante du pouvoir exécutif.

La participation de la Cour des Comptes à l'exercice du contrôle préalable de l'ordonnancement caractérise le système turc comme le système italien.

Le contrôle de l'ordonnance de délégation est attribué également au directeur de la comptabilité et à la Cour des Comptes. Mais, en outre, intervient dans cette catégorie, un troisième organe : le Ministre des Finances.

Le contrôle au moment du mandatement de la dépense est exercé par les comptables chargés d'établir les mandats émis par des ordonnateurs secondaires.

I. — Le contrôle de l'ordonnance de paiement.

1° *L'exercice du contrôle de l'ordonnance de paiement par les directeurs de la comptabilité des ministères.*

Dans chaque ministère, il existe une direction de la comptabilité. Celle-ci dépend directement et exclusivement du Ministère des Finances ⁽¹⁾.

Quelle est la tâche des directeurs de la comptabilité en

(1) Les directeurs de la comptabilité et leur personnel sont nommés par le Ministre des Finances. Article 134 de la loi sur la Comptabilité publique.

ce qui concerne le contrôle des ordonnances de paiement ?

Conformément à l'article 109 de la loi du 26 mai 1927, sur la comptabilité publique, les directeurs de la comptabilité sont chargés d'établir les ordonnances de paiement concernant les dépenses liquidées des administrations centrales : autrement dit, chaque directeur de la comptabilité publique est chargé d'établir les ordonnances de paiement du ministère auquel il est attaché.

L'ordonnancement d'une dépense liquidée se déroule ainsi qu'il suit : les pièces justificatives concernant l'engagement et la liquidation de la dépense dont il s'agit, sont transmises par le service intéressé du ministère au directeur de la comptabilité.

Avant d'établir l'ordonnance de paiement, le directeur de la comptabilité doit faire les vérifications suivantes :

1° *La régularité d'imputation* : Le directeur de la comptabilité aura à vérifier si la dépense liquidée est bien imputée sur le chapitre qui doit la supporter ;

2° *La disponibilité des crédits* : Le directeur examine s'il y a des crédits disponibles dans le chapitre sur lequel est imputée la dépense liquidée ;

3° *La conformité de la dépense aux lois et règlements* : Le directeur de la comptabilité doit vérifier si la dépense liquidée, dont l'ordonnancement lui est demandé, est conforme aux lois et règlements ;

4° *L'absence d'erreur matérielle* : Le directeur doit également s'assurer que la dépense liquidée ne comporte aucune erreur matérielle.

Le directeur de la comptabilité exerce donc un contrôle à un double point de vue : non seulement au point de vue de la régularité budgétaire de la dépense, mais encore au point de vue de sa légalité.

Telle est la portée du contrôle exercé par le directeur de la comptabilité.

Lorsque le directeur de la comptabilité constate que la dépense est régulière tant au point de vue de la règle budgétaire qu'au point de vue de la légalité, il établit l'ordonnance et y appose sa signature. L'ordonnance ainsi établie, et signée par le directeur après contrôle, est présentée à la signature du ministre ordonnateur ou de son représentant ⁽¹⁾.

Si le directeur de la comptabilité constate que la dépense est entachée d'irrégularité budgétaire ou légale, il doit refuser d'établir et de signer l'ordonnance.

Dans ce cas, le refus du directeur le mettra finalement en conflit avec le ministre auprès duquel il est accrédité.

Le ministre intéressé aura-t-il le droit de dresser une réquisition par écrit pour obliger le directeur de la comptabilité à établir et à signer l'ordonnance ? Ou bien le refus de ce dernier sera-t-il prohibitif ?

La loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique passe sous silence ces points si importants ; elle présente donc à cet égard une grave lacune.

Comment pourrait-on pratiquement résoudre un tel problème ?

En cas de conflit, le directeur de la comptabilité doit, à notre avis, prévenir immédiatement le Ministre des Finances duquel il dépend. Ce dernier aura donc la possibilité de trancher le cas litigieux en entrant directement en contact avec le ministre intéressé. Cependant, il convient de dire qu'il est indispensable de combler la lacune que présente la loi sur la comptabilité publique.

(1) Article 72 de la loi sur la Comptabilité publique.

2° *L'exercice du contrôle de l'ordonnance de paiement par la Cour des Comptes.* — Au contrôle effectué par les directions de la comptabilité des ministères s'ajoute un second contrôle : c'est celui de la Cour des Comptes, laquelle appose, conformément à l'article 74 de la loi du 26 mai 1927, son visa sur les ordonnances de paiement soumises à son examen. Aucune ordonnance non revêtue du visa de la Cour ne peut être acquittée par les comptables ⁽¹⁾.

Quel est l'objet de ce second contrôle ?

Aux termes de l'article 75 de la loi du 26 mai 1927, la Cour est chargée de vérifier les ordonnances sur les points suivants :

1° *L'absence d'erreur matérielle.* — La Cour doit s'assurer que le calcul de la somme inscrite sur l'ordonnance est exact. Un tel examen lui est possible, puisque les originaux ou des copies légalisées de toutes les pièces justificatives, concernant l'engagement et la liquidation de la dépense, doivent être annexées à l'ordonnance ⁽²⁾;

2° *La disponibilité des crédits.* — La Cour doit vérifier s'il y a des crédits suffisants dans le chapitre qui supportera la dépense ;

3° *La régularité d'imputation;*

4° *La conformité de la dépense aux lois et règlements.*

L'autorité supérieure de contrôle devra également examiner lorsque l'opération concerne une nomination du personnel si cette nomination n'est pas effectuée en excédant des cadres.

L'énumération des points à vérifier par la Cour des

(1) Article 74, alinéa 2, de la loi du 26 mai 1927.

(2) Toutefois, les pièces justificatives relatives aux opérations confidentielles ne sont produites qu'au Premier Président de la Cour des Comptes (Article 73 de la loi du 26 mai 1927).

Comptes montre que son contrôle porte à la fois sur la régularité budgétaire et légale de la dépense. Toutefois, ce qui est remarquable dans ce contrôle, c'est que la Cour l'exerce dans les mêmes conditions que les directeurs de la comptabilité des ministères. Ses vérifications ne constituent qu'un second crible, elles ne sont pas un contrôle nouveau, autrement dit, le contrôle de la Cour des Comptes ne s'exerce pas sur des bases différentes de celles du contrôle des directions de la comptabilité des ministères.

Dans ces conditions, le contrôle de la Cour ne fait-il pas double emploi avec celui des directeurs de la comptabilité ? Nullement ; le contrôle exercé par le directeur de la comptabilité au moment de l'ordonnancement de la dépense est purement administratif ; dans cette phase, l'administration se contrôle elle-même, elle n'est pas contrôlée, tandis que dans la seconde phase, où intervient l'autorité supérieure de contrôle, l'administration est contrôlée. Il est donc nécessaire que l'autorité supérieure de contrôle, c'est-à-dire la Cour des Comptes, examine un à un tous les points déjà vérifiés par le directeur, lequel relevant directement de l'administration, serait susceptible de subir l'influence de cette dernière.

Dépenses dispensées du visa préalable de la Cour des Comptes. — Le visa préalable des ordonnances de paiement par la Cour des Comptes n'est pas exigé pour toutes les dépenses. Certaines dépenses échappent à la règle générale d'après lesquelles toutes les ordonnances de paiement sont assujetties au contrôle préalable de la Cour. Cette exception découle de l'article 74 de la loi du 26 mai 1927, qui pose le système du contrôle préalable des ordonnances par la Cour des Comptes. Aux termes de cet article, les dépenses fixes des administrations centrales ne sont pas

soumises au visa préalable de la Cour des Comptes. Quelles sont ces dépenses fixes? Elles sont énumérées dans un tableau annexé à la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique ⁽¹⁾.

Les dépenses qui figurent dans ce tableau sont notamment : les traitements des fonctionnaires, les pensions, les intérêts et amortissements de la dette publique, les dépenses effectuées par les établissements industriels et commerciaux de l'Etat sur leurs fonds de roulement, les restitutions, etc...

Sanction du contrôle de la Cour des Comptes. — La sanction consistait dans le refus de visa. Lorsque la Cour estime une dépense irrégulière, elle refuse simplement de donner son visa, sans lequel aucun paiement ne peut être effectué par le comptable du Trésor. Le visa est donc une arme formidable donnée à la Cour des Comptes turque.

Toutefois, ainsi que nous l'avons exposé dans la première partie, le refus absolu de visa pourrait produire des perturbations graves dans l'administration; la Cour, indépendante du gouvernement, pourrait par le refus de son visa arrêter et paralyser la marche des services publics. Il était donc opportun de prévenir les abus susceptibles de dériver du pouvoir accordé à l'autorité supérieure de contrôle. En partant de cette idée, le législateur turc a introduit dans la loi sur la comptabilité publique, comme en France, en Belgique et en Italie, le droit de réquisition de l'ordonnateur, qui laisse le dernier mot au pouvoir exécutif.

(1) « Les ordonnances de paiement et de délégation, ainsi que les ordres de crédit et les certificats d'avance des administrations centrales, autres que les dépenses fixes figurant dans le tableau joint à la présente loi, sont soumis au visa préalable de la Cour des Comptes » (Loi du 26 mai 1927, sur la comptabilité publique, article 74, alinéa 1^{er}).

Cependant, il importe de faire remarquer que le droit de réquisition n'est admis que pour un nombre de cas très limité; son emploi n'est pas général.

Aux termes de l'article 76, premier alinéa, de la loi du 26 mai 1927, le refus de visa de la Cour des Comptes est prohibitif, lorsqu'il est motivé par une erreur matérielle, une insuffisance des crédits autorisés, ou lorsque l'opération concerne une nomination de personnel en excédent des cadres. Dans ces cas, le refus de visa étant absolu, le ministre ne peut exercer une réquisition par écrit pour contraindre la Cour des Comptes à viser l'ordonnance.

Le refus de visa n'est pas absolu lorsque la Cour base son refus sur le fait que la dépense est contraire aux lois et règlements ou que son imputation est fausse, c'est-à-dire qu'elle est imputée sur un chapitre autre que celui qui doit la supporter. C'est seulement dans ces deux cas que la loi sur la comptabilité publique reconnaît au ministre le droit de réquisition.

Conformément au second alinéa de l'article 76 de la loi du 26 mai 1927, les formalités concernant l'emploi du droit de réquisition se déroulent comme il suit :

Si le refus de visa, motivé par la non conformité de la dépense aux lois et règlements ou par l'irrégularité de son imputation, le ministre intéressé exerce la réquisition par écrit, la question est examinée par l'assemblée générale de la Cour des Comptes, laquelle décide soit de viser l'ordonnance, soit d'insister pour le refus de visa. Dans ce dernier cas, le ministre intéressé a le droit de porter le litige devant le Conseil des Ministres; si le Conseil des Ministres, après avoir étudié le fait litigieux, s'associe à l'avis du ministre intéressé, la Cour des Comptes doit s'incliner : elle donne son visa avec réserves. Mais la

Grande Assemblée Nationale est saisie tous les trois mois par la Cour des Comptes des actes visés avec réserves ⁽¹⁾.

Délai imposé à la Cour des Comptes pour la vérification des ordonnances. — La marche régulière des services publics nécessite le paiement des dépenses en temps utile. Il fallait donc éviter les retards qui pourraient résulter de l'exercice trop lent du contrôle préventif de la Cour des Comptes.

La précaution prise dans ce but par la loi sur la comptabilité publique consiste à obliger la Cour des Comptes à viser les ordonnances régulières au plus tard dans les trois jours à dater de leur arrivée à la Cour ⁽²⁾.

II. — Le contrôle de l'ordonnance de délégation.

Les ordonnances de délégation sont établies, conformément à l'article 109 de la loi sur la comptabilité publique par le directeur de la comptabilité de chaque ministère.

Avant d'établir l'ordonnance de délégation, le directeur exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur l'ordonnance de paiement.

Après l'établissement de l'ordonnance de délégation par le directeur de la comptabilité, vient le contrôle de la Cour des Comptes, qui doit accomplir ses vérifications conformément aux articles 74, 75 et 76 de la loi sur la comptabilité publique, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que le contrôle de l'ordonnance de paiement.

(1) « La Cour des Comptes doit saisir la Grande Assemblée Nationale, par son rapport, qu'elle est tenue de lui présenter tous les trois mois, des actes qu'elle a visés avec réserves, ainsi que des autres irrégularités ». Article 76, dernier alinéa de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique.

(2) Loi du 26 mai 1927, article 66.

Ainsi que nous l'avons signalé plus haut, l'ordonnance de délégation visée par la Cour des Comptes doit subir le visa d'un troisième organe de contrôle : celui du Ministère des Finances.

Cette attribution du Ministère des Finances résulte des dispositions de l'article 71, alinéa final de la loi du 26 mai 1927. Ce texte prescrit qu'avant d'être transmises aux ordonnateurs secondaires, les ordonnances de délégation doivent être visées, dans le délai de deux jours au maximum, par le Ministère des Finances.

Cette opération de visa est exercée par la Direction du mouvement général des fonds. Il convient de faire observer que le visa du Ministère des Finances a surtout pour but d'assurer le fonctionnement régulier du service des paiements en temps utile.

III. — Contrôle du mandatement.

Avant la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, les mandats émis par les ordonnateurs secondaires étaient visés par les conseillers référendaires, qui étaient envoyés dans la plupart des vilayets comme délégués de la Cour des Comptes. Ce système de visa préalable des mandats a été abandonné à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la comptabilité publique.

Dans le régime actuel, les mandats sont établis et signés par les comptables qui relèvent directement du Ministère des Finances ⁽¹⁾.

Dans chaque vilayet (département), il y a un comptable des dépenses : Muhasebe Müdürü (directeur de la compta-

(1) Loi du 26 mai 1927, article 72, et loi du 5 juin 1936 sur l'organisation du Ministère des Finances, articles 24 et 30.

bilité), et dans chaque Kaza (arrondissement), un autre comptable, qui est à la fois comptable des dépenses et des recettes : Malmüdürü.

La dépense liquidée, avec ses pièces justificatives, est remise par l'administration intéressée au comptable, qui doit établir le mandat.

Aux termes de l'article 13 de la loi du 26 mai 1927, le comptable est responsable de la validité et de la régularité légale des pièces qu'il a établies; il est donc tenu de faire une vérification préalable et complète de la dépense dont le mandatement lui est réclamé. Ainsi, avant de dresser le mandat, le comptable exerce un contrôle. Il convient de souligner qu'il s'agit là d'un contrôle exercé au moment du mandatement de la dépense. Les points que le comptable doit vérifier avant l'établissement du mandat sont : l'absence d'erreur matérielle, la disponibilité des crédits, la régularité d'imputation et la conformité de la dépense aux lois et règlements.

Lorsque le comptable estime la dépense régulière, il dresse et signe le mandat. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsqu'il constate que la dépense est irrégulière, il est tenu de refuser d'établir le mandat. Toutefois, l'ordonnateur secondaire peut passer outre à ce refus en exerçant la réquisition par écrit. Mais l'ordonnateur secondaire ne saurait briser que le refus motivé par une fausse imputation ou par la non conformité de la dépense aux lois et règlements; en dehors de ces deux cas, le refus d'établir le mandat doit être absolu.

SECTION II

CONTROLE DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

I. — *Le principe du contrôle de l'engagement.*

1° *Insuffisance du contrôle des ordonnancements.* — Le contrôle préalable de l'ordonnement est insuffisant; il parvient à mettre obstacle à l'ordonnement et au paiement des dépenses sans crédits, il ne peut empêcher d'engager des dépenses publiques au-delà des crédits autorisés.

L'engagement d'une dépense implique juridiquement la création d'une dette à la charge de l'Etat ⁽¹⁾.

Ceux qui ont le droit d'engager les dépenses sont tenus de rester dans les limites des crédits budgétaires; autrement dit, aucune dépense ne peut être créée en dehors des crédits affectés au chapitre qui doit la supporter. Mais si en dépit de cette règle, une dépense est engagée par l'autorité compétente qui dépasse volontairement ou involontairement les crédits alloués, que se passera-t-il au moment du paiement de la dépense? Sans doute, l'intervention du contrôle de l'ordonnement empêchera le paiement d'une telle dépense irrégulière. Mais l'opposition de l'organe de contrôle de l'ordonnement au paiement de la dépense peut-elle être considérée comme une solution définitive de la question? Non, l'Etat est lié par l'acte de l'engagement qui l'a rendu débiteur; il doit payer la contre-valeur des marchandises livrées ou des travaux exécutés; en un mot, les dépenses, une fois engagées et exécutées, doivent néces-

(1) « Engager une dépense, c'est accomplir l'acte ou le fait qui fera naître une dette à la charge de l'Etat ». ALLIX, Cours de Science Financière, 1935-1936, p. 269.

sairement être payées. L'Etat, dont un des rôles principaux est de rendre la justice, ne peut refuser d'acquitter ses dettes envers les particuliers.

En outre, si les fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat ne sont pas payés, sous prétexte de manque de crédits disponibles, les personnes de bonne foi pourraient être amenées à ne plus conclure de contrats avec l'Etat. Toutes ces raisons ne permettent pas à l'Etat de laisser en souffrance les droits de ses créanciers. Toutefois, le paiement d'une dépense engagée sans crédit ou au-delà des crédits disponibles ne sera possible qu'en se conformant aux règles budgétaires; le Gouvernement devra solliciter tout d'abord du Parlement des crédits extraordinaires ou supplémentaires; celui-ci, mis en présence d'une dépense engagée au-delà de son autorisation budgétaire, ne fera que ratifier finalement le fait accompli. Les crédits additionnels demandés en cours d'exécution du budget pour couvrir des dépenses engagées en dehors des crédits autorisés, auront des conséquences fâcheuses pour l'équilibre budgétaire; cet équilibre sera inévitablement rompu par des demandes démesurées de crédits additionnels qui seront nécessairement accordés par le Parlement. Ainsi, le budget de l'Etat pourra éventuellement se solder par un déficit considérable.

Pour éviter une telle situation, la solution consiste à faire remonter le contrôle préventif jusqu'à l'origine de la dépense, c'est-à-dire jusqu'aux actes de l'engagement qui ont rendu l'Etat débiteur envers des particuliers. La nécessité d'organiser un contrôle de l'engagement des dépenses est donc incontestable;

2° *Etablissement du contrôle des engagements de dépenses.* — En vue d'empêcher les ministres d'engager des dépenses au-delà des crédits autorisés, la loi du

14 février 1911 sur la comptabilité publique, qui a été abrogée par la loi du 26 mai 1927, avait, pour la première fois en Turquie, institué le contrôle des dépenses engagées. L'article 22 de cette loi créait dans chaque ministère un poste de contrôleur, dont le titulaire était désigné par le Ministre des Finances. Ces contrôleurs étaient chargés de vérifier la régularité budgétaire des engagements de dépenses. Dans le cas où le ministre intéressé n'aurait pas pris en considération les observations formulées par le contrôleur, ce dernier était tenu, sous sa responsabilité, d'en référer au Ministre des Finances, lequel devait à son tour saisir la Cour des Comptes. Celle-ci devait donner son avis sur le cas litigieux au plus tard dans un délai de huit jours. Elle était tenue, en outre, de signaler aux Chambres dans son rapport trimestriel, les irrégularités qu'elle aurait constaté dans les dépenses engagées. L'article 22 de la loi du 14 février 1911 posait une exception en ce qui concerne la nomination des contrôleurs des Ministères de la Guerre et de la Marine : Les Ministres de la Guerre et de la Marine désignaient eux-mêmes les contrôleurs de leur département. Ces deux ministres avaient ainsi trouvé le moyen d'échapper au contrôle direct du Ministre des Finances, contrôle qui aurait été susceptible, à leur avis, d'apporter à leurs efforts des obstacles inconciliables avec les intérêts supérieurs de la défense nationale.

Cette prérogative des Ministres de la Guerre et de la Marine fut supprimée plus tard.

L'organisation du contrôle des dépenses engagées, introduite sous l'ancienne monarchie constitutionnelle, n'a pas fonctionné d'une façon satisfaisante : Cette organisation ne répondait pas à sa raison d'être, car les crédits additionnels considérables destinés à couvrir les dépenses

engagées en dehors ou au-delà des crédits accordés, changeaient la physionomie même du budget voté par le Parlement. En raison de ces crédits additionnels, les budgets du Gouvernement de la monarchie constitutionnelle finissaient par se solder par des déficits considérables. Cela tenait au fonctionnement défectueux du contrôle de l'engagement des dépenses, qui ne répondait plus aux besoins des finances publiques de la jeune République turque, dont les dirigeants étaient fermement décidés à gouverner le pays avec un budget équilibré.

Ainsi donc, les préparateurs de la loi du 26 mai 1927, qui avaient connu les graves conséquences des déficits considérables des budgets de la monarchie constitutionnelle, ont apporté tous leurs soins à la réforme radicale de l'organisation du contrôle de l'engagement des dépenses. D'ailleurs, comme nous l'avons étudié dans la première partie, d'autres raisons financières rendaient indispensables la réforme du contrôle de l'engagement des dépenses ;

3° *Les organes de contrôle.* — La loi du 26 mai 1927 pose, dans son article 50, le principe suivant : les ministres ne peuvent engager ni effectuer des dépenses au-delà des crédits alloués à chacun d'eux par le budget. Pour assurer le respect rigoureux de ce principe, la loi turque ne se contente pas de créer un seul organe de contrôle ; elle institue trois organes chargés d'exercer le contrôle des dépenses engagées : Les directeurs de la comptabilité de chaque ministère, la Cour des Comptes et le Ministère des Finances.

Le contrôle du directeur de la comptabilité s'exerce sur toutes les dépenses engagées par le ministre, il s'agit donc d'un contrôle général de l'engagement des dépenses.

Nous étudierons séparément l'objet et la sanction du contrôle de chacun de ces organes.

II. — Contrôle de l'engagement des dépenses exercé par le directeur de la comptabilité.

Ainsi que nous l'avons expliqué dans la section concernant le contrôle de l'ordonnancement, le directeur de la comptabilité est l'agent du Ministère des Finances. Son contrôle sur l'engagement des dépenses est établi par l'article 110 de la loi sur la comptabilité publique ⁽¹⁾.

I. — *Objet et portée du contrôle* : Avant qu'une dépense soit engagée par le ministre ou son représentant, la proposition d'engagement est transmise au directeur de la comptabilité par le service intéressé du ministère.

Aux termes de l'article 110 de la loi sur la comptabilité publique, le directeur de la comptabilité doit vérifier la proposition d'engagement au point de vue de la régularité budgétaire et légale de la dépense; il est donc tenu d'examiner les points suivants :

1° *La régularité d'imputation.* — Le directeur de la comptabilité doit vérifier si la dépense est bien imputée sur le chapitre et l'article qui doivent la supporter. Cet examen est nécessaire pour empêcher l'administration de procéder à de fausses imputations. Car, il se peut que l'administra-

(1) « Les directeurs de la comptabilité sont tenus, avant l'exécution de tous actes d'engagement de dépenses, de les vérifier, de donner leur avis au ministre sur la régularité budgétaire et légale de la dépense. Dans le cas où le ministre ne prendrait pas en considération les observations du directeur de la comptabilité, ce dernier est obligé d'en référer au Ministère des Finances dans les vingt-quatre heures » (Article 110).

tion, arrêtée par l'épuisement des crédits d'un chapitre, tente d'engager une dépense en l'imputant sur un chapitre autre que celui qui devrait la supporter ;

2° *La disponibilité des crédits.* — Le directeur de la comptabilité est tenu de s'assurer s'il y a des crédits disponibles dans le chapitre sur lequel la dépense est imputée. La vérification de la disponibilité des crédits est faite au moyen du livre de propositions d'engagements de dépenses tenu par la direction de la comptabilité : dans ce livre figurent, d'une part, pour chaque chapitre de dépenses, les crédits autorisés, et d'autre part, les dépenses déjà engagées sur chaque chapitre.

Pour savoir s'il y a encore des crédits disponibles, il suffira de comparer le montant des crédits ouverts avec celui des dépenses antérieurement engagées ;

3° *La conformité aux lois et règlements.* — Le directeur de la comptabilité doit enfin examiner si la dépense est conforme aux lois et règlements.

II. — Sanction du contrôle du directeur de la comptabilité.

Lorsque le directeur de la comptabilité constate que l'engagement est régulier, il présente au ministre une note dans laquelle il se borne à lui indiquer le montant des crédits disponibles.

Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque le directeur constate que l'engagement est entaché d'irrégularité budgétaire ou légale, il fait connaître au ministre ses observations.

Dans le cas où le ministre passerait outre aux observations du directeur, ce dernier est tenu d'en référer

au Ministre des Finances dans les vingt-quatre heures ⁽¹⁾.

Le cas litigieux sera ainsi examiné par le Ministre des Finances. Mais, quel sera son pouvoir en ce qui concerne la solution de la question?

La loi n'est pas bien précise sur ce point. D'après M. Faik Baysal, sous-secrétaire d'Etat parlementaire au Ministère des Finances, si le Ministre des Finances approuve les observations du directeur de la comptabilité, il interviendra auprès du ministre, qui engage les dépenses, en vue d'aviser aux moyens de corriger ou de supprimer l'irrégularité constatée ⁽²⁾.

Toutefois, le ministre dépensier sera-t-il tenu de se conformer à l'avis du Ministre des Finances? Puisque la loi ne comporte, à cet égard, aucune disposition expresse, son silence laisse entendre que le législateur n'a pas voulu accorder au Ministre des Finances une supériorité sur ses collègues. Or, le cas où le ministre intéressé refuse d'accepter l'avis du Ministre des Finances, que se passera-t-il? La loi étant muette sur la portée de l'avis du Ministre des Finances, celui-ci aura, à notre avis, le droit de soumettre la question au Conseil des ministres.

D'ailleurs, ainsi que nous le verrons plus loin, les engagements qui entraînent une dépense supérieure à dix mille livres devant être soumis, avant leur exécution, au contrôle de la Cour des Comptes. Cette dernière peut, par son refus d'enregistrement du contrat, arrêter l'exécution de l'engagement, et, dans le cas où la loi permet au ministre de décider la réquisition par écrit, la question sera finalement déférée au Conseil des ministres.

(1) Loi sur la comptabilité publique. Article 110.

(2) FAIK BAYSAL, *op. cit.*, p. 278.

III. — *Contrôle de l'engagement des dépenses exercé par la Cour des Comptes.*

Nous diviserons le contrôle exercé par la Cour des Comptes sur les dépenses engagées en deux catégories :

1° Le contrôle exercé sur les dépenses engagées, dans la capitale, par les ministres ou leur représentant ;

2° Le contrôle effectué sur les dépenses engagées, dans les vilayets, par les ordonnateurs secondaires.

1° *Contrôle exercé sur les dépenses engagées par les ministres.* — Tous les contrats (marchés de fournitures, contrats de travaux, etc...), conclus dans la capitale par les ministres ou leurs représentants, doivent être enregistrés par la Cour des Comptes.

La Cour n'exerce donc son contrôle qu'au moment de l'enregistrement du contrat déjà conclu ; il ne s'agit pas d'un contrôle préalable à l'engagement de la dépense. Toutefois, il faut faire une distinction entre les contrats dont le montant est supérieur à dix mille livres et ceux qui nécessitent une dépense égale ou inférieure à dix mille livres.

Les premiers sont obligatoirement soumis à l'enregistrement de la Cour des Comptes *avant leur exécution*. En effet, d'après les dispositions de l'article 61 de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, tous les contrats conclus dans la capitale nécessitant une dépense supérieure à dix mille livres doivent être enregistrés par la Cour des Comptes avant leur exécution.

Cependant, il convient d'ajouter que cette prescription légale, concernant l'enregistrement préalable des contrats entraînant une dépense supérieure à dix mille livres, n'est pas absolue ; la loi y apporte deux exceptions :

a) Les contrats dont la conclusion est dispensée par un

décret du Conseil des ministres, de l'adjudication au rabais en raison de leur caractère urgent et confidentiel ;

b) Les contrats concernant des achats à effectuer à l'étranger.

Dans ces deux cas, le contrat d'un montant même supérieur à dix mille livres est affranchi de l'obligation légale d'être enregistré par la Cour des Comptes préalablement à son exécution ; il peut être adressé à la Cour plus tard.

Quant aux contrats dont le montant est égal ou inférieur à dix mille livres, ils doivent être transmis à la Cour des Comptes, dans le délai de sept jours à partir de leur conclusion ⁽¹⁾.

Par conséquent, ils peuvent être adressés à la Cour en vue de leur enregistrement, après un commencement d'exécution.

Vérification à faire par la Cour des Comptes sur les contrats qui lui sont transmis :

La Cour des Comptes doit examiner les contrats à enregistrer sur les points suivants :

- 1° La disponibilité des crédits ;
- 2° La régularité d'imputation ;
- 3° La conformité de la dépense aux lois et règlements ;
- 4° L'absence d'erreur matérielle.

Lorsque la Cour constate que la dépense engagée est régulière, elle procède à l'enregistrement du contrat. Mais si elle trouve que l'engagement est irrégulier, elle refuse d'enregistrer le contrat entaché d'irrégularité. Son refus d'enregistrement est absolu lorsqu'il est motivé par une insuffisance de crédits ou une erreur matérielle ⁽²⁾.

Le refus d'enregistrement du contrat n'est pas prohi-

(1) Loi du 26 mai 1927 sur la Comptabilité Publique. Article 63.

(2) Loi sur la comptabilité publique, article 76, alinéa 1.

bitif, lorsqu'il est fondé sur une irrégularité d'imputation ou sur la non conformité de la dépense engagée aux lois et règlements ⁽¹⁾. Dans ces deux cas limitativement déterminés, le contrôle de la Cour des Comptes présente un caractère consultatif; si le ministre veut passer outre au refus de la Cour, il doit donner une réquisition par écrit, dans ce cas, la question est de nouveau examinée par l'Assemblée générale de la Cour des Comptes. Si elle persiste dans le refus d'enregistrement, le ministre intéressé peut porter le litige devant le Conseil des ministres. Si le Conseil des ministres approuve le point de vue du ministre intéressé, la Cour est tenue d'enregistrer le contrat avec réserves; la Cour des Comptes doit saisir la Grande Assemblée Nationale dans son rapport trimestriel des engagements irréguliers qu'elle a enregistrés avec réserves.

Un contrat dont l'enregistrement est refusé pour le motif d'insuffisance de crédits peut-il être résilié? Nous nous trouvons ici devant un problème juridique. Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, les contrats conclus par les ministres ou leurs représentants sont soumis à l'enregistrement de la Cour des Comptes après leur conclusion; autrement dit, la Cour est appelée à exercer son contrôle de l'engagement des dépenses sur les contrats déjà passés. Le dépassement de crédits commis volontairement ou involontairement par l'Administration ne sera découvert par la Cour qu'après coup. Elle refusera, cependant, d'enregistrer le contrat conclu sans crédit. Son refus sera absolu, le ministre intéressé ne pourra donc passer outre.

Que se passera-t-il alors? Le contrat devra-t-il être résilié? L'Administration ne peut pas juridiquement dénon-

(1) Loi sur la comptabilité publique, article 76, alinéa 2.

cer un contrat passé avec un particulier sous prétexte de dépassement de crédits, car elle doit, avant tout, prendre en considération que son contractant n'est pas obligé de vérifier si l'Administration possède des crédits disponibles.

Or, la résiliation du contrat fondé sur l'insuffisance de crédits entraîne inévitablement la condamnation de l'Administration devant le tribunal compétent. Par conséquent, la solution consiste à corriger cette irrégularité budgétaire en demandant au Parlement des crédits additionnels. L'avantage du contrôle de l'engagement de la Cour des Comptes est sérieusement affaibli, puisque ce contrôle ne peut empêcher l'engagement des dépenses au-delà des crédits budgétaires.

Bien que le cas que nous venons d'envisager ne se présente pas souvent dans la pratique, en raison du contrôle préalable de l'engagement des dépenses exercé par les directeurs de la comptabilité des ministères, il serait indispensable de soumettre les contrats au contrôle de la Cour avant que le ministre ne les signe, c'est-à-dire avant leur conclusion. Mais cette solution exigerait une modification de la loi, qui attribue à la Cour le contrôle après les conclusions des contrats et, d'autre part, comme M. Faik Baysal le fait remarquer dans son ouvrage ⁽¹⁾, le contrôle et l'enregistrement au jour le jour des contrats par la Cour.

2° *Le contrôle exercé par la Cour des Comptes sur les dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires dans les vilayets (départements).* — Aux termes de l'article 63 de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, tous les contrats conclus dans les vilayets par les ordonnateurs secondaires doivent être adressés à la Cour des Comptes dans le délai de sept jours à dater de leur passation.

(1) FAIK BAYSAL, *op. cit.*, p. 377.

La Cour des Comptes, après avoir vérifié ces contrats, les enregistre sur un registre spécial. Le contrôle de la Cour sur les contrats envoyés dans les vilayets se limite pratiquement à la vérification de deux points : la régularité d'imputation et la conformité de la dépense engagée aux lois et règlements.

Il est impossible à la Cour des Comptes d'examiner si la dépense est engagée dans les limites de l'ordonnance de délégation, autrement dit, la Cour ne peut vérifier si l'ordonnateur secondaire a bien évité l'engagement de la dépense au-delà de l'autorisation qui lui est accordée par l'ordonnateur principal.

Elle connaît seulement le montant de l'ordonnance de délégation qui avait été envoyée à tel ou tel ordonnateur secondaire, puisqu'elle vise l'ordonnance avant sa transmission à l'ordonnateur secondaire, mais elle ne peut pas savoir le montant de la somme déjà dépensée et le montant qui reste encore disponible sur l'ordonnance de délégation.

Pour faciliter la vérification de la Cour en ce qui concerne la régularité d'imputation de la dépense engagée, une circulaire du Ministère des Finances prescrit d'annexer aux contrats adressés à la Cour des Comptes, un bordereau mentionnant l'année budgétaire, le chapitre et l'article du budget et le nom de l'administration pour laquelle la dépense est engagée ⁽¹⁾.

IV. — Contrôle de l'engagement des dépenses exercé par le Ministère des Finances.

Le contrôle du Ministère des Finances s'exerce, comme

(1) Circulaire du 15 novembre 1927, n° 204 du Ministère des Finances.

celui de la Cour des Comptes, d'une part, sur l'engagement des dépenses des ministres, et, d'autre part, sur les dépenses engagées, dans les vilayets, par les ordonnateurs secondaires.

1° *Contrôle de l'engagement des dépenses des ministres.*

— Les contrats conclus par les ministres, dans la capitale, comportant des clauses d'avances à faire au fournisseur ou à l'entrepreneur, ainsi que les engagements et contrats portant sur une dépense supérieure à cinquante mille livres doivent être soumis, avant leur exécution, au visa du Ministre des Finances ⁽¹⁾. Le texte de l'article 64 de la loi sur la comptabilité publique, qui institue le contrôle du Ministre des Finances, est très précis.

Ce contrôle doit, comme nous venons de le dire, intervenir après la conclusion mais avant l'exécution des contrats.

Mais en pratique, l'application de cet article de la loi se déroule autrement; les contrats, au lieu d'être soumis au contrôle du Ministre des Finances après leur conclusion, lui sont produits avant leur passation, c'est-à-dire sont adressés au Ministre des Finances avant d'être signés par le ministre intéressé.

Cette pratique permet au Ministre des Finances d'exercer un contrôle préalable de l'engagement des dépenses sur les projets de contrats ⁽²⁾.

Quels sont les points à vérifier par le Ministre des Finances sur les projets de contrats soumis à son examen?

(1) Loi sur la comptabilité publique. Article 64.

(2) Cette pratique, qui a été imaginée par le ministère des finances, fonctionne avec le consentement de tous les ministères. Toutefois, il serait nécessaire de modifier le texte de l'article 64 pour l'adapter à la pratique actuelle.

L'article 64, alinéa 2, de la loi du 26 mai 1927 se borne à cet effet, à disposer que le Ministre des Finances doit examiner ces contrats et se prononcer à leur égard dans un délai maximum de quinze jours. La loi n'indique donc pas expressément les points qui doivent être examinés.

D'après M. I. Fazil Pelin, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Istanbul, il s'agit là d'un contrôle institué en vue d'assurer les fonds disponibles destinés à effectuer le paiement de la dépense en temps utile, plutôt que d'un contrôle de la régularité budgétaire et légale de la dépense ⁽¹⁾.

En effet, le Ministre des Finances, qui est chargé d'assurer le paiement des dépenses publiques en temps utile, doit savoir d'avance le montant à effectuer par les caisses publiques. Or, le législateur s'est préoccupé, dans l'article 64 de la loi sur la comptabilité publique, qui établit le contrôle du Ministre des Finances, de permettre au Ministère des Finances de préparer les fonds disponibles destinés au paiement des dépenses engagées ⁽²⁾.

Toutefois, à notre avis, par cette disposition, la loi vise également un contrôle de l'engagement de la dépense proprement dit. Ce point de vue est d'ailleurs confirmé par la loi du 5 juin 1936 sur l'organisation du Ministère des Finances. L'article 7 de cette loi dispose en effet que la direction générale du budget et du contrôle financier est chargée de contrôler les engagements des dépenses et d'enregistrer les contrats après les avoir vérifiés. En outre, l'article 24 du règlement d'administration publique portant sur l'application de la loi d'organisation du Ministère des

(1) I. F. PELIN « Le Budget », Cours de Sc. Financière, 1935-1936, p. 126.

(2) Exposé des motifs du projet de loi sur la comptabilité publique.

Finances prescrit que le deuxième bureau de la direction générale du budget et du contrôle financier doit s'occuper du visa et de l'enregistrement des contrats qui, conformément à l'article 64 de la loi sur la comptabilité publique, doivent être adressés au Ministère des Finances.

Les projets de contrats transmis au Ministère des Finances sont examinés par ce dernier à un double point de vue : La régularité de l'engagement et le mouvement des fonds ; la régularité de l'engagement est contrôlée par la direction générale du budget et du contrôle financier. Bien que la loi n'ait pas fixé la portée du contrôle, celui-ci s'exerce sur les points suivants :

1° La disponibilité des crédits ;

2° La régularité d'imputation ;

3° La conformité de la dépense aux lois et règlements ⁽¹⁾.

Quant au contrôle au point de vue du mouvement des fonds, il est exercé par la direction générale du mouvement des fonds.

Sanction du contrôle du Ministre des Finances. —

Lorsque l'engagement est entaché d'irrégularité, le ministre doit refuser son visa. Mais son refus sera-t-il absolu ? La loi ne précise pas ce point. Elle se contente, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, de prescrire au Ministre des Finances d'examiner les contrats et de se prononcer à leur égard dans un délai maximum de quinze jours.

S'il s'élève des divergences de vues entre le ministre contrôleur et le ministre contrôlé, sur la régularité de l'engagement de la dépense, que ce passera-t-il ? La solu-

(1) FAIK BAYSAL, *op. cit.*, p. 278.

tion consiste pratiquement à porter le conflit devant le Conseil des ministres ⁽¹⁾.

Nous avons vu que les contrats stipulent une avance, c'est-à-dire un paiement comptant, au contractant (fournisseur ou entrepreneur), ainsi que les contrats entraînant une dépense supérieure à cinquante mille livres sont contrôlés avant leur conclusion; en dehors de ces deux catégories, tous les autres contrats conclus par les ministres doivent être également adressés, dans un délai de sept jours, au Ministère des Finances qui, après les avoir vérifiés, les enregistre ⁽²⁾;

2° *Contrôle exercé sur les dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires.* — Les copies légalisées de tous les contrats, conclus par les ordonnateurs secondaires dans les vilayets doivent être transmises au Ministère des Finances dans un délai de sept jours à dater de la conclusion des actes. Ces contrats sont examinés au Ministère des Finances par la direction générale du budget et du contrôle financier, au point de vue de leur régularité budgétaire et légale. Les irrégularités constatées sont signalées à l'ordonnateur secondaire qui doit les corriger.

V. — *Contrôle des dépenses engagées
par les ordonnateurs secondaires.*

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, en Turquie un contrôle préalable de l'engagement sur les opérations des ordonnateurs secondaires. Ceux-ci ne sont pas tenus de

(1) FAIK BAYSAL, op. cit., p. 329.

CEZMI ERÇİN « Le Budget et le Trésor », Istanbul, 1934, p. 84.

(2) Loi sur la comptabilité publique, article 63.

soumettre leurs engagements de dépenses au contrôle préalable d'un fonctionnaire quelconque.

Cependant, nous l'avons vu, au cours de l'étude du contrôle de l'engagement des dépenses exercé par la Cour des Comptes et par le Ministre des Finances, ces autorités sont également appelées à contrôler les dépenses engagées dans les vilayets par les ordonnateurs secondaires. Mais ce contrôle ne peut être considéré comme un contrôle de l'engagement des dépenses proprement dit, puisqu'il s'exerce sur des contrats dont l'exécution est déjà commencée; en outre, ni la Cour des Comptes, ni le Ministre des Finances ne peuvent vérifier si l'ordonnateur secondaire est bien resté dans les limites de l'ordonnance de délégation.

En dehors de l'article 63 de la loi sur la comptabilité publique, qui établit le contrôle de la Cour des Comptes et celui du Ministère des Finances sur les contrats conclus par les ordonnateurs secondaires, l'article 62 de la même loi constitue en quelque sorte un contrôle de l'engagement des dépenses; d'après ses dispositions, les ministres peuvent accorder aux ordonnateurs secondaires des vilayets le pouvoir de passer des contrats portant sur une dépense inférieure à dix mille livres, sans avoir à demander une autorisation préalable; mais en ce qui concerne les contrats portant sur une dépense supérieure à dix mille livres, l'ordonnateur secondaire doit obtenir préalablement l'autorisation du ministre intéressé. Avant de donner l'autorisation de conclure un contrat, le ministre pourra s'assurer de la régularité budgétaire et légale de la dépense qui va être engagée par l'ordonnateur secondaire, mais cette disposition n'est pas suffisante pour le contrôle préalable de l'engagement des dépenses des ordonnateurs secondaires. Il serait nécessaire de créer un fonctionnaire

chargé de donner son visa préalable aux propositions d'engagement des ordonnateurs secondaires.

Pour combler cette lacune, M. Hervé Alphand, Inspecteur français des finances, appelé en Turquie comme expert financier, préconise dans son rapport du 1^{er} novembre 1934 au Ministre des Finances d'attribuer le contrôle préalable de l'engagement des dépenses des ordonnateurs secondaires aux comptables du Trésor dans les vilayets et Kazas ⁽¹⁾.

VI. — *Appréciation d'ensemble* *sur le système de contrôle de l'engagement des dépenses.*

Il ressort de notre étude que le système turc du contrôle de l'engagement des dépenses se caractérise par les deux traits suivants : la multiplicité des organes de contrôle et le pouvoir des organes de contrôle exercé sur la régularité budgétaire et légale de l'engagement des dépenses.

Nous estimons excellente la base du système ; trois organes compétents de contrôle (la Cour des Comptes, le Ministère des Finances et le directeur de la comptabilité), chargés de vérifier les engagements de dépenses, ne laisseraient jamais l'administration engager des dépenses irrégulières, soit au point de vue budgétaire, soit au point de vue légal. Mais tel qu'il est appliqué aujourd'hui, le système présente des inconvénients et des lacunes assez nombreuses et assez graves.

Prenons tout d'abord le contrôle du directeur de la comptabilité : ce fonctionnaire exerce son contrôle, nous le savons, sur toutes les opérations d'engagement du ministre auprès duquel il est délégué. Mais son contrôle manque de sanction : l'article 110 de la loi sur la comptabilité

(1) Rapport de M. H. ALPHAND, p. 35.

publique ne comporte aucune sanction, il se borne à disposer que, dans le cas où le ministre intéressé passerait outre aux observations du directeur de la comptabilité, ce dernier est tenu d'en référer au Ministère des Finances. Pour rendre efficace le contrôle du directeur de la comptabilité, il est indispensable de combler cette lacune de l'article 110. Il faut que le refus de visa du directeur arrête l'engagement irrégulier du ministre et que celui-ci ne puisse passer outre au refus de visa que sur avis conforme du Ministre des Finances; ainsi, grâce à une telle attribution, ce dernier pourrait apprécier souverainement la régularité de l'engagement de ses collègues.

Considérons, en second lieu, le contrôle de l'engagement des dépenses par la Cour des Comptes : le fonctionnement du système présente ici aussi des lacunes et des inconvénients.

La Cour exerce à l'heure actuelle, sur les contrats conclus, tant dans la capitale que dans les vilayets, un contrôle de l'engagement de dépenses. Mais c'est seulement dans certains cas limités, que nous avons précisés, que son contrôle intervient avant l'exécution; dans la plupart des cas, il ne s'exerce qu'une fois commencé l'exécution des contrats. Qu'il s'agisse d'ailleurs d'un contrôle préalable ou non à l'exécution des contrats, ce qui mérite de retenir l'attention, c'est que ce contrôle intervient toujours après la conclusion des contrats. Or, le contrôle de la Cour, au point de vue de la disponibilité des crédits, devient sans intérêts pour les contrats conclus dans la capitale et impossible pour les contrats passés par les ordonnateurs secondaires dans les vilayets.

En outre, le contrôle et l'enregistrement de tous les contrats, conclus dans la capitale et dans les vilayets, quel

qu'en soit le montant, augmente considérablement la tâche de l'organisme supérieur de contrôle.

C'est là un inconvénient du système ⁽¹⁾. Pour diminuer un peu la besogne de la Cour des Comptes et pour rendre efficace son contrôle au point de vue de la disponibilité de crédits, il serait nécessaire de modifier le mécanisme de son contrôle.

Tout en maintenant le principe de l'intervention de la Cour dans le contrôle de l'engagement, on pourrait le limiter au contrôle préalable des engagements de dépenses des ministres dépassant dix mille livres. Les contrats comportant une dépense égale ou inférieure à dix mille livres, conclus dans la capitale, et tous les contrats, quel qu'en soit le montant, passés dans les vilayets, seraient soustraits au contrôle et à l'enregistrement de la Cour.

On ne pourrait reprocher à une telle forme d'aboutir à l'affaiblissement du contrôle des dépenses engagées, puisque tous les engagements des ministres sont soumis au contrôle préalable des directeurs de la comptabilité. Toutefois, dans les vilayets, le contrôle préalable de l'engagement des dépenses faisant actuellement défaut, il faudrait y instituer ce contrôle. Nous n'insistons pas pour le moment sur cette question sur laquelle nous reviendrons.

Contrôle du Ministre des Finances :

Ainsi que nous l'avons indiqué, l'article 64 de la loi sur

(1) On peut mesurer cet inconvénient par le nombre des contrats transmis à la Cour, au cours des années financières suivantes :

L'année financière.	Nombre de contrats transmis au terme de l'article 64 de la loi sur la comptabilité publique.	Nombre de contrats transmis au terme de l'article 63 de la même loi.
—	—	—
1934	347	4685
1935	228	4316
1936	304	4703

la comptabilité publique, qui institue le contrôle de l'engagement des dépenses du Ministre des Finances, présente deux graves lacunes :

a) Ce texte ne détermine pas d'une façon précise le pouvoir du Ministre des Finances ;

b) Il pose le principe du contrôle du Ministre des Finances sur les contrats déjà conclus par ses collègues.

Il est indispensable de combler ces lacunes.

Arrivons maintenant au problème du contrôle des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires. Nous avons déjà fait allusion à cette question. Les engagements de dépenses des ordonnateurs secondaires, sauf quelques cas que nous avons étudié, ne sont pas contrôlés à l'heure actuelle. Il peut se faire que les ordonnateurs secondaires engagent des dépenses au-delà des crédits qui leur sont délégués par le ministre.

Pour éviter des dépenses engagées d'une façon irrégulière par les ordonnateurs secondaires, il serait indispensable de soumettre leurs engagements au contrôle préalable d'un fonctionnaire. Toutefois, il convient de faire remarquer que la loi du 26 juin 1934, complétant la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, peut empêcher les ordonnateurs secondaires d'engager des dépenses au-delà des crédits qui leur sont délégués par les ordonnateurs principaux. Cette loi, qui organise la responsabilité civile des ordonnateurs qui ont engagé des dépenses sans crédits ainsi que celle de certains fonctionnaires qui ont provoqué des engagements de dépenses sans crédits disponibles, sera étudiée dans le chapitre sur la responsabilité civile des ordonnateurs.

Nous nous bornons à exposer ici comment elle peut constituer un frein susceptible d'empêcher les ordonna-

teurs secondaires d'engager des dépenses au-delà du montant fixé dans l'ordonnance de délégation :

D'après les dispositions de l'article premier, avant qu'une dépense puisse être engagée par les ordonnateurs, les fonctionnaires chargés de liquider les dépenses ⁽¹⁾ sont tenus de renseigner par écrit les ordonnateurs sur deux points :

1° S'il existe dans le budget un crédit pour la dépense dont il s'agit;

2° Si le crédit est suffisant pour engager la dépense.

L'article ajoute que les ordonnateurs doivent aussi réclamer ces renseignements.

Cette disposition étant sanctionnée par sa responsabilité civile, l'ordonnateur secondaire évitera les engagements de dépenses sans crédits. Mais cette mesure répressive ne suffit pas. Il est nécessaire de soumettre les opérations au contrôle préalable d'un fonctionnaire.

SECTION III

CONTROLE EXERCÉ PAR LE COMPTABLE SUR L'ORDONNATEUR

Après l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense, vient la quatrième et dernière phase des opérations du service des dépenses : le paiement qui nécessite l'intervention d'un fonctionnaire distinct de l'ordonnateur. Ce fonctionnaire est le comptable qui est chargé d'effectuer le paiement des dépenses publiques.

La loi du 26 mai 1927 établit, dans son article 15, le

(1) Le fonctionnaire chargé d'effectuer des opérations de liquidation des dépenses est appelé en turc « Tahakkuk memuru ».

principe de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur avec celles de comptable. Cette règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est d'ailleurs respectée dans tous les pays du monde « car elle est fondée sur la nature des choses, sur le principe même de la division du travail » ⁽¹⁾.

Par contre, tandis que dans la plupart des pays, l'Angleterre, l'Autriche et l'Italie, par exemple, les caissiers n'ont pas à exercer un contrôle budgétaire sur la régularité des actes d'ordonnateur et sont chargés seulement d'effectuer, sous leur responsabilité de caissier, les opérations matérielles de paiement ⁽²⁾, en Turquie, le caissier est chargé d'exercer un contrôle budgétaire sur l'ordonnateur. Ses fonctions consistent donc non seulement à effectuer les opérations matérielles de caisse, mais encore à contrôler les actes de l'ordonnateur. Sur lui pèse une double responsabilité : la responsabilité de caissier et celle de payeur. En sa qualité de payeur, le comptable est responsable du paiement irrégulier, tant au point de vue budgétaire qu'au point de vue légal. C'est en raison de sa responsabilité de payeur que le comptable est amené à contrôler les ordres de paiement des ordonnateurs.

Dans cette section, nous examinerons séparément le contrôle du comptable sur l'ordonnateur principal et sur l'ordonnateur secondaire.

(1) ALLIX « Cours de Sc. Financière », 1935-1936, p. 285.

(2) R. JACOMET « Les budgets et le contrôle de leur exécution ». « Le contrôle budgétaire en Italie » de Gransaigne.

REUTER « L'exécution du budget autrichien et son contrôle ». Voir ces conférences dans Annales de finances publiques comparées. Tome I et II.

I. — *Contrôle exercé par le comptable
sur l'ordonnateur primaire.*

Avant d'entrer dans l'étude du fonctionnement du contrôle, il faut préciser quels sont les comptables chargés d'effectuer le paiement des dépenses des administrations centrales.

Dans la capitale, le paiement des dépenses des administrations centrales est effectué par le comptable central « Merkez Muhasibi » ⁽¹⁾. Celui-ci qui est justiciable de la Cour des Comptes, relève du Ministère des Finances.

En outre, il existe dans la capitale un autre comptable de dépenses : le comptable du Trésor « Hazine Muhasibi ». Ce fonctionnaire, qui est attaché à la direction du mouvement général des fonds, est chargé d'accomplir le paiement des dépenses de l'Etat qui doivent être acquittées dans les pays étrangers ⁽²⁾.

Quel est l'objet du contrôle de ces comptables sur les ordonnances directes émises par les ordonnateurs primaires?

La loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique énumère, dans son article 81, les vérifications qui devront être faites par les comptables sur les ordonnances. Ici, le comptable exerce deux catégories de contrôle : la première correspond à sa qualité de caissier, et la seconde à ses fonctions de payeur.

En sa qualité de caissier, le comptable est tenu :

1° D'éviter toute erreur matérielle dans ses paiements,

(1) Toutefois, les directeurs de la comptabilité du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de la Douane et des monopoles de l'Etat étant comptables des dépenses, le paiement des dépenses des deux ministères est acquitté par ces comptables sur leur caisse.

(2) FAIK BAYSAL, op. cit., p. 240.

CEZMI ERÇİN, op. cit., p. 184.

c'est-à-dire qu'il doit s'assurer que le calcul de la dépense à payer est exact;

2° De vérifier l'identité du créancier de l'Etat, en vue d'obtenir une quittance libératoire pour le Trésor. Bien que la loi ne le prescrive pas explicitement, le caissier est également obligé d'examiner la capacité civile de la personne dont le nom est inscrit sur l'ordonnance.

Le contrôle que le caissier doit exercer comme payeur porte sur les points suivants :

1° La conformité de la dépense aux lois et règlements ;

2° La régularité d'imputation ;

3° Le comptable doit également vérifier si toutes les pièces justificatives, concernant l'engagement et la liquidation de la dépense, sont intégralement annexées à l'ordonnance. Ce point présente une importance particulière, car c'est au moyen de ces pièces justificatives que le comptable peut s'assurer qu'il y a vraiment une dépense effective.

C'est par la vérification de ces trois points que le comptable exerce son contrôle sur la régularité budgétaire et légale des ordonnances de paiement. Cependant, il convient de faire remarquer que lorsqu'il s'agit d'une ordonnance directe, qui a déjà subi le visa préalable de la Cour des Comptes, le comptable chargé d'effectuer le paiement de cette ordonnance n'a pas à examiner de nouveau la régularité d'imputation et la conformité de la dépense aux lois et règlements ⁽¹⁾.

Il se borne à vérifier si toutes les pièces justificatives sont jointes à l'ordonnance.

Mais lorsqu'il s'agit des dépenses fixes, qui sont sous-

(1) Loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, article 81, dernier alinéa.

traites, nous le savons, au visa préalable de la Cour des Comptes, le comptable est tenu de vérifier intégralement les trois points que nous avons indiqués.

Quelle est la sanction de ce contrôle? — La responsabilité pécuniaire qui pèse sur le comptable exige qu'il soit doté de certains pouvoirs, qui lui permettent de refuser le paiement de la dépense irrégulière.

En effet, la loi du 26 mai 1927 a sanctionné le contrôle du comptable, en lui accordant le pouvoir de refuser le paiement des dépenses irrégulières ⁽¹⁾. Toutefois, la crainte de la responsabilité amènerait inévitablement le comptable à user de l'arme que constitue le refus de paiement pour toute dépense qui lui paraîtrait irrégulière. De là pourraient résulter des conséquences graves pour le fonctionnement des Services publics.

Se rendant compte d'une telle éventualité, le législateur a introduit, ici aussi, le droit de réquisition, qui permet à l'ordonnateur de passer outre au refus de paiement du comptable. Mais ce droit de l'ordonnateur n'est pas absolu; il ne peut pas obliger le comptable, dans tous les cas, à payer la dépense dont ce dernier a constaté l'irrégularité.

Aux termes des dispositions de l'article 82 de la loi sur la comptabilité publique, l'ordonnateur ne peut donner la réquisition par écrit que lorsque le refus de paiement est appuyé sur l'irrégularité d'imputation, ou sur la non conformité de la dépense aux lois et règlements.

Cependant, il importe de faire observer qu'il ne peut s'agir pour l'ordonnateur primaire de donner la réquisition, lorsque le comptable n'a pas, comme nous l'avons expliqué plus haut, à vérifier la régularité d'imputation et

(1) Loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, article 82.

la conformité de la dépense aux lois et règlements. L'ordonnateur primaire ne pourra donc user du droit de réquisition que lorsque le comptable est tenu d'examiner également ces deux points, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit des dépenses fixes, soustraites au visa préalable de la Cour des Comptes.

En dehors de ces deux cas, pour lesquels le droit de réquisition est reconnu à l'ordonnateur, le refus de paiement du comptable est absolu. Par conséquent, dans le cas où le refus de paiement est fondé sur l'absence de pièces justificatives qui doivent être annexées à l'ordonnance, sur des erreurs matérielles dans l'ordonnance, sur l'identité du créancier, sur une nomination de personnel en excédent des cadres ; aucune autorité ne saurait contraindre le comptable à payer la dépense.

II. — Contrôle exercé par le comptable sur l'ordonnateur secondaire.

Dans chaque vilayet, il existe un fonctionnaire appelé le muhasebe müdürü (directeur de la comptabilité), qui est un comptable de dépenses et dans chaque kaza, il y a également un comptable : le mal müdürü. Ce dernier, qui peut être comparé au receveur des finances en France, n'est pas seulement comptable des dépenses, mais aussi des recettes.

Ces comptables locaux sont également chargés d'établir les mandats des ordonnateurs secondaires.

L'objet du contrôle de ces comptables. — Le contrôle que les comptables de province doivent exercer au moment du paiement matériel de la dépense, se distingue théoriquement de celui qui s'exerce au moment du mandatement de la dépense. Le contrôle qu'ils exercent avant d'établir le

mandat, n'a aucun rapport avec leur qualité de comptable de dépenses, tandis que leur contrôle, préalable au paiement de la dépense, se rattache à cette qualité.

Les comptables de province, comme ceux de la capitale, exercent sur les mandats un contrôle à un double point de vue.

En qualité de caissier, le comptable local doit :

1° Se garder de toute erreur matérielle dans ses paiements. (Article 81, paragraphe d, de la loi du 26 mai 1927) ;

2° Vérifier l'identité du créancier. (Article 81, paragraphe v).

Le comptable local doit également procéder à un contrôle sur la régularité budgétaire et légale de la dépense dont le paiement lui est demandé. Ce contrôle correspond à sa fonction de payeur.

Il est tenu de vérifier les points suivants :

1° La disponibilité du crédit. Le comptable ne peut effectuer ses paiements que dans les limites du montant délégué à l'ordonnateur secondaire par le ministre ; il ne peut donc pas payer au-delà des crédits délégués dans l'ordonnance de délégation ;

2° La régularité d'imputation. (Article 81, paragraphe b, de la loi sur la comptabilité publique) ;

3° L'existence de toutes les pièces justificatives, concernant l'engagement et la liquidation de la dépense, qui doivent être produites à l'appui du mandat. (Article 81, paragraphe c, de la loi sur la comptabilité publique) ;

4° La conformité de la dépense aux lois et règlements. (Article 81, paragraphe h).

Sanction du contrôle. — La sanction du contrôle consiste dans le refus de paiement.

Le refus de paiement est absolu, lorsqu'il est motivé par une insuffisance de crédits, une nomination de personnel en dépassement des cadres, une erreur matérielle, le manque de pièces justificatives ou une question d'identité du créancier. Le refus de paiement n'est pas absolu, lorsqu'il est basé sur l'irrégularité d'imputation ou sur la non conformité de la dépense aux lois et règlements. Lorsqu'il s'agit d'un de ces deux cas, l'ordonnateur secondaire peut passer outre au refus de paiement en exerçant son droit de réquisition. Le comptable est alors tenu d'effectuer le paiement. (Article 82 de la loi sur la comptabilité publique).

SECTION IV

ETABLISSEMENT DES COMPTES DES MINISTRES

Le contrôle administratif comprend non seulement une série de contrôles préventifs, exercés en cours d'exécution du budget, mais aussi l'établissement des comptes ministériels. Ces comptes, qui permettront à la Cour des Comptes et à la Grande Assemblée Nationale d'exercer leur action de contrôle *a posteriori*, sont d'abord examinés par le Ministère des Finances.

I. — Centralisation des écritures.

Avant d'étudier la question de l'établissement des comptes des ministres et le rôle du Ministère des Finances, il est utile de donner un aperçu sommaire de la centralisation des écritures.

Les mandats et leurs pièces justificatives, accompagnés des relevés mensuels des paiements effectués, doivent être

transmis par tous les comptables ⁽¹⁾ au Ministère des Finances.

L'envoi de ces pièces doit être effectué dans les trente jours qui suivent la fin du mois où les dépenses ont été acquittées.

Dès qu'elles lui parviennent, la Direction générale de la comptabilité publique vérifie si les pièces justificatives de chaque dépense, inscrite dans le relevé, y sont annexées.

Les dépenses mensuelles, effectuées au titre du budget de chaque ministère, sont ensuite enregistrées, par vilayet, sur le livre que tient la Direction générale de la comptabilité publique. Après cette opération, les pièces justificatives concernant les dépenses faites par les ordonnateurs secondaires au titre du budget de chaque ministère sont envoyées par la direction générale de la comptabilité publique aux directions de la comptabilité des ministères intéressés.

La direction de la comptabilité de chaque ministère doit vérifier ces pièces au point de vue de la régularité budgétaire et légale de la dépense. Cette direction porte également les dépenses effectuées sur le livre des crédits qu'elle tient. Les pièces justificatives relatives aux dépenses mensuelles des ordonnateurs secondaires ne restent pas dans les ministères, elles sont en dernier lieu contrôlées par la Cour des Comptes. En effet, les directeurs de la comptabilité des ministères doivent, après avoir exercé leur contrôle, lui soumettre ces pièces justificatives de dépenses qui seront accompagnées d'une ordonnance de régularisation « mahsup itaemri » ⁽²⁾ signée par le ministre ou par son

(1) Comptables des vilayets (Muhaseb Müdürü), comptables des Kaza (mal müdürü) et comptables des établissements civils et militaires.

(2) Puisqu'il s'agit de faire viser par la Cour des Comptes une

représentant, et de trois bordereaux contenant les dépenses effectuées par chapitre.

La Cour des Comptes vise l'ordonnance de régularisation, la conserve avec les pièces justificatives de dépenses et retourne à la direction de la comptabilité les trois bordereaux revêtus de son visa d'acceptation des dépenses. Le directeur de la comptabilité doit faire parvenir au comptable, un de ces bordereaux « qui constituera la pièce justificative du compte de gestion du comptable » ⁽¹⁾.

Quant aux dépenses des administrations centrales, nous savons qu'elles sont contrôlées au jour le jour et enregistrées par les directions de la comptabilité des ministères.

Les comptables chargés d'effectuer le paiement des dépenses des administrations centrales sont également tenus de transmettre à la direction générale de la comptabilité publique des relevés mensuels concernant les paiements qu'ils ont effectués.

Les opérations de recettes sont aussi centralisées; les comptables doivent adresser mensuellement au Ministère des Finances des états indiquant par catégorie le montant des recettes établies et recouvrées au cours de chaque mois. Les états et leurs pièces justificatives sont vérifiés par le Ministère des Finances, qui les transmet ensuite à la Cour des Comptes.

Voilà comment se déroule, en Turquie, la centralisation des écritures. Au moyen de ce système, la comptabilité générale de l'Etat et les comptabilités centrales des ministères se trouvent rapidement constituées. Cette méthode

dépense faite par l'ordonnateur secondaire sur le crédit qui lui est délégué par le ministre, il y a là une sorte de régularisation des dépenses effectuées sur le crédit délégué.

(1) F. BAYSAL, op. cit., p. 247.

contribue pour une large part, ainsi que nous le verrons, à l'établissement rapide des comptes budgétaires. Ces comptes pourront être rapidement vérifiés par la Cour des Comptes, puisque leurs éléments ont déjà subi les vérifications de la Cour, préalablement à la production des comptes.

II. — Etablissement des comptes définitifs des ministères.

Etudions maintenant l'établissement des comptes définitifs des ministères. Ces comptes se divisent en deux catégories : les comptes définitifs des dépenses et le compte définitif des recettes :

1° *Comptes définitifs des dépenses.* — Chaque ministère doit établir son compte définitif de dépenses. Ce compte est dressé par le directeur de la comptabilité, qui est, nous le savons, un fonctionnaire du Ministère des Finances ⁽¹⁾.

Le compte définitif des dépenses de chaque ministère indique :

- 1° Les crédits autorisés par le budget;
- 2° Les crédits additionnels et extraordinaires obtenus du Parlement au cours de l'année budgétaire;
- 3° Les dépenses liquidées au cours de l'année financière;
- 4° Les dépenses payées en cours d'exécution du budget et celles qui sont portées au compte de consignation ⁽²⁾;

(1) Article 109, paragraphe V.

(2) En Turquie, où est appliqué le système de la comptabilité par gestion, aucune dépense ne peut être imputée sur un budget, après la fin de l'année financière. Les dépenses qui ont été ordon-

5° Les dépenses restant à payer ;

6° Les crédits annulés, c'est-à-dire les crédits qui n'ont pas été consommés.

Chaque ministre doit annexer à son compte définitif des dépenses une note explicative sur l'emploi des crédits et les services exécutés.

2° *Compte définitif des recettes.* — La mission d'établir le compte définitif des recettes appartient au Ministre des Finances seul, qui fournit également, comme ses collègues, le compte définitif des dépenses de son département.

Le compte définitif des recettes comporte :

1° Les évaluations de recettes ;

2° Les recettes établies au cours de l'année financière ;

3° Le solde des recettes qui n'ont pas été recouvrées au cours de l'année financière précédente et qui avaient été reportées à l'année financière qui vient d'expirer ;

4° Les recouvrements effectués au cours de l'année financière ;

5° Les recettes restant à recouvrer ; le recouvrement de ces recettes est reporté à l'année suivante.

III. — Compte général du Trésor.

Après l'établissement des comptes définitifs des dépenses des différents ministères et le compte définitif des recettes, vient celui du compte général du Trésor.

Ce compte, qui est établi par le Ministère des Finances, présente la situation de tous les services de recettes et de

nancées, mais non acquittées à la fin de l'année financière sont portées à un compte de consignation, où elles ne peuvent rester que pendant un délai de cinq ans, passé lequel elles sont frappées de prescription en faveur de l'Etat.

dépenses de l'Etat, autrement dit, il renseigne sur la situation financière de l'Etat.

En vertu de l'article 104 de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, le compte général du Trésor doit comprendre les éléments suivants :

- a) Le texte du projet de loi de règlement définitif ;
- b) L'exposé des motifs du projet de loi de règlement définitif ;
- c) La balance des sommes reçues et payées au titre du budget et hors budget ;
- d) Le compte définitif des recettes et une note explicative ;
- e) Les comptes définitifs de dépenses des ministères ;
- f) Les recettes par catégories, et les dépenses par départements de tous les vilayets et établissements. Cet élément, qui est composé de différents états, renseigne sur la situation économique de chaque vilayet et établissement, car chaque état fait ressortir, par catégories, les recettes établies et recouvrées, au cours de l'année budgétaire, dans un vilayet, par exemple.

IV. — *Délai de production des comptes.*

1° *Comptes ministériels.* — Les ministres doivent établir leurs comptes définitifs des dépenses dans le délai de neuf mois à partir de l'expiration de l'année financière ⁽¹⁾.

Chaque compte définitif de dépenses est fourni en deux exemplaires dont l'un est adressé au Ministère des Finances et l'autre à la Cour des Comptes par le ministre intéressé.

(1) En Turquie, l'année financière commence le 1^{er} juin et prend fin le 31 mai.

Le Ministre des Finances doit également faire dresser son compte des dépenses, dans le même délai, et le transmettre à la Cour des Comptes ;

2° *Compte général du Trésor.* — Le Ministre des Finances doit établir ce compte qu'il transmet à la Cour des Comptes, dans le délai de dix-sept mois à partir de la fin de l'année financière.

Depuis 1928, c'est-à-dire depuis la réforme de la comptabilité publique, les comptes définitifs de dépenses des ministres, le compte définitif des recettes et le compte général du Trésor sont établis régulièrement, avant même l'échéance du délai légal de leur production. Par exemple, le compte général du Trésor, relatif à l'année financière 1928, a été produit dans le délai de dix mois, alors que la loi impose un délai de dix-sept mois : ce résultat satisfaisant est dû surtout au système de centralisation des écritures.

V. — *Examen des comptes définitifs de dépenses des ministères par le Ministère des Finances.*

En Turquie, il n'existe pas d'organe comparable à la commission française de vérification des comptes des ministres. Cette mission est exercée par le Ministère des Finances, qui possède, nous le savons, des écritures détaillées concernant les dépenses effectuées, au titre du budget de chaque ministère, par les ordonnateurs primaires et secondaires.

La vérification du compte définitif des dépenses de chaque ministère nécessite l'intervention de deux directions générales du Ministère des Finances ; la direction générale

du budget et du contrôle financier, et celle de la comptabilité publique.

En effet, les deux premiers éléments de chaque compte définitif de dépenses, c'est-à-dire les éléments concernant les crédits ouverts par le budget et les crédits extraordinaires et additionnels obtenus de la Grande Assemblée Nationale, sont examinés par la direction générale du budget et du contrôle financier qui tient un livre où figurent les budgets de tous les ministères. Les crédits ouverts pour chaque ministère par la loi du budget et les crédits additionnels et extraordinaires étant ainsi inscrits sur ce livre, la direction générale du budget et du contrôle financier peut facilement vérifier la conformité des chiffres du livre avec ceux indiqués dans chaque compte définitif de dépense.

Quant à la direction générale de la comptabilité publique, elle examine les éléments suivants de chaque compte définitif de dépenses :

- 1° Les dépenses payées par chapitre et article ;
- 2° Les dépenses portées au compte de consignation ;
- 3° Les dépenses liquidées ;
- 4° Les dépenses restant à payer ;
- 5° Les crédits non consommés.

La comptabilité générale de l'Etat étant établie par elle, la direction générale a la possibilité de vérifier la conformité de ces éléments du compte définitif des dépenses avec la comptabilité générale de l'Etat.

CHAPITRE II

CONTROLE JURIDICTIONNEL

SECTION I

ORIGINES DE LA COUR DES COMPTES

I. — L'ordonnance de 1864.

L'origine de la Cour des Comptes remonte, en Turquie, à une époque assez récente; c'est au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle qu'a été pour la première fois promulguée une ordonnance sur l'organisation et les fonctions d'une Cour des Comptes ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article premier de l'ordonnance de 1864, la Cour comprenait un premier Président, douze conseillers maîtres, deux conseillers référendaires, et deux greffiers en chefs.

L'article 4 de l'ordonnance disposait que le premier Président et les conseillers, nommés à vie par iradé impérial, étaient inamovibles.

Nous ne trouvons dans l'ordonnance aucune disposition indiquant explicitement l'autorité dont devait dépendre la Cour.

Toutefois, certains de ses articles, concernant les rap-

(1) Ordonnance de 1864 sur la Cour des Comptes.
Recueil des lois « Düstur » première série, tome II, p. 135.

ports de la Cour avec le Ministère des Finances, nous conduisent à constater que la Cour était rattachée à ce ministère.

Pour définir la mission de la Cour des Comptes, il faut nous reporter à l'ordonnance de 1864 qui divisait la Cour en deux sections : la section des finances et celle du contentieux.

La tâche de la section des finances se résume en quatre points :

1° Cette section était chargée de vérifier les comptes annuels de dépenses et de recettes des administrations centrales et de province ⁽¹⁾ ;

2° Elle avait le droit de faire inspecter et examiner, le cas échéant, les opérations comptables de tous les fonctionnaires de l'administration des finances. La désignation des fonctionnaires chargés de mission d'inspection et d'examen des opérations d'un comptable appartenait à cette section. Les rapports élaborés après l'inspection devaient être communiqués au Ministère des Finances, à qui il incombait de faire le nécessaire ⁽²⁾ ;

3° Cette section était chargée de procéder au concours des candidats aux postes de comptables et de faire connaître au Ministère des Finances le résultat du concours ⁽³⁾ ;

4° L'ordonnance chargeait en outre la section des finances d'étudier les questions concernant la création d'une source de recettes, la suppression d'un des revenus de l'Etat et la restriction de certaines dépenses ⁽⁴⁾.

(1) Ordonnance de 1864, première partie, article 1^{er}.

(2) Même ordonnance. Article 3.

(3) Article 5.

(4) Article 7.

L'énumération de ces fonctions montre que la section des finances avait une mission administrative à accomplir.

On pouvait même la considérer comme un des départements du Ministère des Finances.

La section du contentieux était chargée de juger les procès nés entre le trésor et les fermiers « mültezim » de l'impôt de la dîme « asar vergisi » et de certaines taxes ⁽¹⁾.

L'objet du procès pouvait porter sur les quatre points suivants :

- a) L'inexécution des engagements pris par le fermier ;
- b) Les agissements contraires aux conditions du contrat de ferme ;
- c) La demande de résiliation du contrat de ferme ;
- d) La demande de réduction sur le prix du fermage.

Cette section, à la différence de la section des finances, avait donc le caractère d'un véritable tribunal administratif.

L'ordonnance de 1864 confiait donc à la Cour deux sortes de missions radicalement distinctes l'une de l'autre.

La section des finances avait une action de contrôle administratifs à exercer ; la section du contentieux était un tribunal administratif.

Nous n'insisterons pas davantage sur cette ordonnance parce que la Cour, dont elle envisageait l'institution, ne fut pas effectivement créée.

II. — *La Constitution de 1876 et l'Ordonnance de 1878.*

L'idée d'instituer une Cour des Comptes fut reprise

(1) Le mode de perception des impôts pratiqué en Turquie était l'affermage.

douze ans plus tard par la Constitution du 23 décembre 1876. L'article 105 de cette constitution disposait qu'il serait créé une Cour des Comptes chargée de juger les comptes des comptables du Trésor et de vérifier les comptes budgétaires.

L'article 105 ajoutait que la Cour devait présenter au souverain, par l'intermédiaire de la présidence du Conseil des Ministres, un rapport trimestriel sur la situation financière du pays.

Aux termes de l'article 106 de la Constitution de 1876, la Cour des Comptes se composait de douze membres nommés à vie par iradé impérial, et qui ne pouvaient être destitués que suivant une proposition motivée, approuvée par une décision de la Chambre des députés prise à la majorité des voix.

Enfin, la constitution prescrivait, dans son article 107, la promulgation d'un décret sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.

Un décret de 1878 « zilhidjdjé 1295-hégire » constitua la Cour des Comptes chargée de remplir les fonctions indiquées dans la constitution.

Le décret de 1878 ⁽¹⁾ avait pris pour base le type français et la plupart de ses dispositions s'inspiraient de celles de la loi française du 28 septembre 1807 sur la Cour des Comptes.

La Cour, ainsi instituée, n'a jugé, jusqu'au rétablissement de la Constitution, en 1908, que les comptes des comptables de la capitale. Après la révolution, le Gouvernement de la monarchie constitutionnelle réussit à faire juger par la Cour des Comptes les comptes des comptables de

(1) Il s'agit d'un décret ayant l'autorité de loi.

province. Toutefois, la Cour n'a commencé à juger elle-même les comptes de ces comptables qu'à partir de 1912 ⁽¹⁾.

Avant cette date, c'est-à-dire de 1908 à 1912, les compte des comptables de province étaient vérifiés par des commissions locales, instituées par province. Ces commissions, après avoir vérifié les comptes, devaient les transmettre avec leur avis à la Cour des Comptes qui rendait son arrêt.

La loi du 14 février 1911 sur la comptabilité publique attribuait à la Cour le contrôle préventif des ordonnancements.

Nous pouvons résumer en trois points l'action de contrôle que la Cour des Comptes exerçait après le rétablissement de la constitution du 23 décembre 1876 :

a) En vue d'assurer l'exacte application de la loi budgétaire, elle était appelée à donner son visa préalable aux ordonnances émises par les ordonnateurs primaires;

b) Elle était chargée de juger les comptes de tous les comptables du Trésor;

c) Elle avait à comparer les comptes des ministres avec ceux des comptables et à en attester la conformité par la déclaration de conformité.

La Cour des Comptes, instituée par le décret de 1878, fonctionna à Istanbul jusqu'à l'abolition du Gouvernement du sultan. A partir, de la fondation du Gouvernement national d'Ankara, la Cour des Comptes d'Istanbul perdit la qualité d'organe de contrôle. Elle a disparu avec le Gouvernement d'Istanbul dont elle dépendait. Mais, ainsi que nous l'avons expliqué, le Gouvernement national n'a pas institué dès son début une Cour des Comptes.

(1) F. BAYSAL, *op. cit.*, p. 292.

La mission de cette dernière fut remplie, pendant peu de temps d'ailleurs, par la Grande Assemblée Nationale elle-même.

III. — La loi du 24 novembre 1923.

Le 29 avril 1923, le pouvoir exécutif a créé, en se basant sur le décret de 1878, qui n'était abrogé par aucun texte légal, une nouvelle Cour des Comptes.

Quelques mois plus tard, la Grande Assemblée Nationale vota la loi du 24 novembre 1923 sur le mode de recrutement des membres de la Cour des Comptes.

Aux termes de l'article premier de cette loi, la Cour dépendait désormais de la Grande Assemblée Nationale.

D'après l'article 2, la Cour des Comptes se composait d'un premier président, de trois vice-présidents, et de huit conseillers maîtres, élus par la Grande Assemblée Nationale, à la majorité absolue et au scrutin secret, parmi les personnes compétentes en dehors de son sein.

La loi du 24 novembre 1923 disposait en outre dans son article 3, que les présidents et les conseillers de la Cour n'étaient révocables que si leur destitution était approuvée, à la majorité, par la Grande Assemblée Nationale.

La constitution du 20 avril 1924 a constitutionnalisé, par son article 100, la disposition de l'article premier de la loi du 24 novembre 1923 ⁽¹⁾.

La loi du 26 mai 1927 a donné à la Cour des Comptes de nouvelles attributions, en ce qui concerne le contrôle de l'engagement des dépenses et la vérification des comptes

(1) L'article 100 de la constitution dispose que la Cour des Comptes, chargée de vérifier les recettes et les dépenses de l'Etat, conformément à une loi spéciale, dépend de la Grande Assemblée Nationale.

des comptables de matières. Ces deux attributions ne figuraient ni dans la loi abrogée sur la comptabilité publique, ni dans le décret de 1878 sur la Cour des Comptes.

IV. — La loi n° 2514 du 25 juin 1934.

Bien que la constitution du 20 avril 1924 ait posé quelques principes relativement à la Cour des Comptes et que la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique ait attribué à la Cour un certain nombre d'attributions nouvelles, la nécessité de réformer la haute institution de contrôle se faisait sentir. La Grande Assemblée Nationale avait adopté, dans sa séance du 31 mars 1925, une motion invitant le premier Président de la Cour à élaborer un projet de loi sur la Cour des Comptes.

Après étude de l'organisation et du fonctionnement des Cour des Comptes des différents pays, le premier Président de la Cour, M. Fuad Agrali, Ministre des Finances actuel, présentait, le 6 février 1926, à la Présidence de la Grande Assemblée Nationale, un projet qui tenait compte de l'organisation administrative, des traditions et des expériences déjà faites sur le fonctionnement de la Cour des Comptes ⁽¹⁾.

Ce projet, voté le 16 juin 1934 par la Grande Assemblée Nationale, est devenu la loi organique de la Cour des Comptes, qui a abrogé le décret organique de 1878.

L'article premier de cette loi rappelle le principe de l'article 100 de la constitution d'après lequel la Cour relève directement de la Grande Assemblée Nationale. Elle est chargée de contrôler, au nom de cette dernière, toutes les

(1) Exposé des motifs du projet de loi sur la Cour des Comptes.

recettes, les dépenses et les biens de l'Etat, et de vérifier et juger les comptes de ceux qui sont chargés des encaissements, des paiements, de la garde des deniers publics.

L'article 11 de la loi du 25 juin 1934 énumère les attributions de la Cour des Comptes, parmi lesquelles certaines ne figuraient pas dans le décret de 1878.

Aux termes de l'article 11, la Cour est chargée de remplir les fonctions suivantes :

a) Elle exerce un contrôle sur toutes les recettes, les dépenses et les matières de l'Etat;

b) Elle vérifie les comptes des comptables de deniers et de matières;

c) Elle juge les comptables et, le cas échéant, les ordonnateurs secondaires et les agents chargés de la liquidation des dépenses;

d) Elle vérifie et juge les comptes des administrations départementales et des municipalités;

e) Elle examine et enregistre les pièces relatives à l'allocation des pensions;

f) Elle contrôle et enregistre tout prêt ou avance accordés par l'Etat aux établissements et aux particuliers, ainsi que tout emprunt ou engagement conclu par l'Etat;

g) Elle établit et présente à la Grande Assemblée Nationale la déclaration de conformité en ce qui concerne les comptes ministériels;

h) Elle est invitée à soumettre à la Grande Assemblée Nationale, le cas échéant, un rapport sur les questions financières, et sur les modifications qu'elle estime utile d'apporter au système de la comptabilité et à celui de l'établissement des impôts;

i) Elle doit accomplir les fonctions qui lui sont confiées par la loi sur la comptabilité publique et par d'autres lois;

j) Elle examine les comptes dont la vérification lui est demandée par la Grande Assemblée Nationale;

k) Elle est chargée de vérifier les comptes définitifs et les bilans des établissements commerciaux et industriels de l'Etat dont les opérations sont soustraites par des lois spéciales au contrôle préalable de la Cour.

La liste de ces attributions montre que la Cour des Comptes turque est non seulement un corps de magistrats chargés de juger les comptes des comptables, mais encore, une autorité supérieure de contrôle, appelée à exercer son action sur tous les domaines intéressant les finances de l'Etat.

Les pouvoirs étendus dont la Cour des Comptes turque est dotée tiennent à ce qu'elle exerce son contrôle au nom de la Grande Assemblée Nationale, qui est le véritable et unique représentant de la nation, au nom de laquelle elle exerce le droit de souveraineté qui lui procure la suprématie financière.

SECTION II

ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes comprend un premier président, quatre présidents de Chambre, 12 conseillers maîtres, 12 conseillers référendaires en chef, 103 conseillers référendaires, dont 52 de première classe, 16 de deuxième classe et 35 de troisième classe, et 54 auditeurs.

Il y a également un greffier en chef nommé par le premier président.

Les présidents et conseillers de la Cour sont choisis par la Grande Assemblée Nationale parmi les candidats présen-

tés par un comité composé des membres de la commission du budget, de la commission de la Cour des Comptes, et de la commission des finances. Ce comité doit présenter deux noms par siège vacant. Les magistrats de la Cour des Comptes ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une décision prise par la Grande Assemblée Nationale.

La Cour est divisée en quatre Chambres, dont chacune est composée de trois conseillers et d'un président. Chaque Chambre constitue un tribunal des comptes, même au cas où siègent seulement deux conseillers et le Président.

La répartition des conseillers dans les Chambres appartient au premier Président, qui est le chef suprême de la Cour.

Enfin, en dehors des séances des Chambres, la Cour se réunit en Assemblée générale, sous la présidence du premier Président.

L'Assemblée générale est chargée de remplir les attributions qui lui sont confiées par la loi. Elle doit se réunir au moins une fois par semaine. Le procureur assiste aux séances de l'assemblée.

Le greffier en chef s'occupe de tous les travaux de correspondance; il assiste le premier Président.

L'organisation de la Cour des Comptes comporte en outre un poste de procureur général, dont le titulaire est désigné par le Ministre des Finances ⁽¹⁾. Il est assisté dans

(1) Le projet de loi sur la Cour des Comptes rédigé par la présidence de la Cour des Comptes, avait prévu dans son article 7 la désignation du Procureur général par la Grande Assemblée Nationale. Ce mode de nomination, accepté par la commission de la Cour des Comptes de la Grande Assemblée Nationale fut critiqué par la Commission des finances, qui objectait que le Procureur était un représentant du Ministre des Finances. La Grande Assemblée Nationale a voté le texte de cette commission, qui maintenait l'ancien principe de la nomination du Procureur général par le Ministre des Finances.

l'exercice de ses fonctions par deux procureurs généraux adjoints, désignés également par le Ministre des Finances.

Le procureur général, qui a la qualité de représentant du Trésor, est chargé :

a) De surveiller la production des comptes des comptables dans les délais fixés par la loi;

b) De poursuivre l'application des dispositions des articles 21, 22 et 42 de la loi, relative à la comptabilité publique;

c) De donner son avis au cours de la vérification des comptes des comptables;

d) D'assister à la séance de l'Assemblée générale de la Cour consacrée à la discussion de la déclaration de la conformité;

e) De remplir les fonctions qui lui sont confiées par les textes de lois;

f) De prévenir immédiatement le Ministère des Finances et les autorités compétentes, des faux, actes de concussion, etc..., dont il a eu connaissance.

SECTION III

ROLE JURIDICTIONNEL DE LA COUR :

LE JUGEMENT DES COMPTES

I. — Compétence de la Cour.

La compétence de la Cour des Comptes s'étend sur tous les comptables de deniers et de matières de l'Etat, ainsi que sur ceux des établissements de l'Etat possédant un budget annexe.

En 1933, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la

récente loi du 25 juin 1934 sur la Cour des Comptes, le nombre des comptables-deniers justiciables de la Cour des Comptes s'élevait à 660, et celui des comptables-matières était de 430. En 1936, ce nombre est de 802 pour les comptables-deniers et de 430 pour les comptables-matières.

La nouvelle loi sur la Cour des Comptes a aggravé la tâche de la Cour, en ce qui concerne la vérification et le jugement des comptes des comptables, en lui attribuant en outre la mission de vérifier et de juger au second degré les comptes des comptables des administrations départementales, et des comptables des municipalités. Toutefois, il convient d'ajouter que parmi les comptables municipaux, sont seuls justiciables au second degré de la Cour des Comptes ceux des municipalités dont la moyenne du montant des recettes perçues pendant les trois années, qui ont précédé celle où la loi du 25 juin 1934 sur la Cour des Comptes est entrée en vigueur, a atteint ou dépassé trente mille livres.

Les comptes des comptables départementaux et municipaux doivent être transmis à la Cour des Comptes dans le délai d'un mois à partir de leur vérification au premier degré par les autorités locales compétentes.

Le jugement au second degré de ces comptes, par la Cour des Comptes, doit avoir lieu automatiquement. Il n'est pas nécessaire que l'une des parties intéressées attaque l'arrêt de l'autorité compétente locale pour que la Cour juge ces comptes au second degré. La Cour intervient d'office.

II. — Production des comptes.

Tous les comptables justiciables de la Cour des Comptes sont tenus d'adresser à la Cour leurs comptes

annuels de gestion accompagnés des pièces justificatives, dans le délai maximum de sept mois à partir de la fin de l'année financière.

Etant donné que l'année financière prend fin, en Turquie, le 31 mai, chaque comptable doit transmettre son compte de gestion à la Cour des Comptes le 31 décembre au plus tard.

Par exemple, considérons le budget de 1935; l'année financière commence le 1^{er} juin 1935 et se termine le 31 mai 1936; chaque comptable est donc obligé de remettre son compte de gestion à la Cour des Comptes au plus tard le 31 décembre 1936.

Le comptable qui a cessé ces fonctions ou qui a eu son changement avant la fin de l'année financière doit transmettre ses comptes à son successeur, qui les soumettra à la Cour des Comptes après l'expiration de l'année budgétaire.

Les comptes des comptables décédés sont soumis à la Cour des Comptes par les soins d'une commission désignée par le Ministère des Finances.

La Cour inflige aux comptables, qui ne lui ont pas soumis leurs comptes dans le délai fixé par la loi, une amende qui peut s'élever jusqu'à la moitié de leur traitement.

Les comptables retardataires sont révoqués de leur fonction, à la demande de la Cour des Comptes, s'ils s'abstiennent de remettre leurs comptes dans le délai qui leur sera imparti par la Cour, conformément à l'article 122 de la loi sur la comptabilité publique.

III. — Examen et jugement des comptes : procédure.

Les dossiers relatifs aux comptes de gestion des comp-

tables sont répartis par le premier Président de la Cour entre les conseillers référendaires. Ceux-ci doivent effectuer sur chaque compte une vérification qui porte principalement sur les points suivants :

1° Les conseillers référendaires ont à s'assurer que toutes les opérations de recouvrement et de paiement sont appuyées des pièces justificatives et sont conformes aux écritures comptables ;

2° Ils examinent si l'établissement des recettes et leur recouvrement sont conformes aux lois et règlements et aux chapitres de la loi du budget. Ils recherchent également les raisons du non recouvrement du solde des recettes ;

3° Ils doivent vérifier si les dépenses effectuées au titre du budget ont déjà été soumises au visa de la Cour des Comptes et si les comptables ont reçu des créanciers de l'Etat des quittances libératoires pour le Trésor ;

4° Ils examinent les raisons et la non régularisation des avances faites à des fournisseurs ou à des régisseurs d'avances. Ils doivent également rechercher les motifs du non encaissement des sommes dues au Trésor par des particuliers ;

5° Ils vérifient si le timbrage est conforme aux prescriptions du Code du timbre ;

6° Les conseillers référendaires doivent enfin examiner la conformité aux lois de toutes les opérations figurant dans les comptes de gestion.

Après ces opérations de vérification, les conseillers référendaires rédigent un rapport sur chacun des comptes dont l'examen leur est confié.

Le rapporteur aura soin d'indiquer dans son rapport si le compte qu'il a examiné est correct tant au point de vue

arithmétique qu'au point de vue légal et si les pièces justificatives sont intégralement produites. En outre, le conseiller référendaire rapporteur discute, dans la conclusion de son rapport, s'il pèse sur le comptable, dont il a vérifié le compte de gestion, une responsabilité quelconque.

Toutefois, dans le cas où le conseiller référendaire a constaté que le compte du comptable est en débet, c'est-à-dire qu'il y a un découvert dans sa caisse ou qu'il existe pour le comptable une obligation de réparation envers le Trésor, il est tenu de demander à ce comptable de produire sa défense écrite qui doit être jointe au rapport. Le conseiller référendaire exprime son avis sur cette défense.

Le rapport peut être établi sans attendre le plaidoyer du comptable, si ce dernier ne le fait pas parvenir à la Cour des Comptes dans le délai d'un mois à partir du jour où il a reçu la lettre de la Cour le lui réclamant.

Les conseillers référendaires présentent leurs rapports accompagnés des dossiers, au premier Président, qui les transmet aux présidents des Chambres. Le Président de chaque Chambre communique le dossier au Procureur général, qui doit donner son avis sur le compte qui lui est remis.

Le Procureur général retourne le dossier, avec son avis, au Président de la Chambre qui lui a soumis le dossier.

Dans le cas où le rapport du conseiller référendaire et l'avis du Procureur général relèvent dans les comptes du comptable des irrégularités arithmétiques ou légales, le président de la Chambre remet le dossier à l'un des conseillers maîtres. Le conseiller maître à qui le dossier est confié s'assure que le conseiller référendaire a bien vérifié tous les articles du compte et il examine les conclusions adoptées dans son rapport. Il rédige un rapport et le présente avec

le dossier au Président de la Chambre, qui fixe la date à laquelle aura lieu le jugement des comptes.

Le jour du jugement, la Cour peut demander, le cas échéant, au comptable, des explications complémentaires. En outre, au cours des séances de jugement, le Procureur général peut être invité par la Chambre à donner verbalement son avis sur les comptes qu'il avait déjà examinés.

La Chambre rend, à la majorité des voix, son arrêt, qui est une véritable décision juridictionnelle.

Les comptes des comptables doivent être jugés dans un délai de deux ans à partir de la date où ils ont été remis à la Cour des Comptes ; passé ce délai, ces comptes sont considérés comme légalement apurés.

IV. — Effets du jugement des comptes.

L'arrêt rendu par la Cour des Comptes sur les comptes des comptables produit des effets de droit.

La vérification et le jugement des comptes peuvent amener les juges à rendre trois catégories d'arrêts, essentiellement distinctes l'une de l'autre : l'arrêt de quitus, l'arrêt de débet, et l'arrêt de réparation.

a) Lorsque la Cour constate que le compte est régulier à tous points de vue, elle rend un arrêt de quitus, par lequel le comptable est déclaré quitte vis-à-vis du Trésor dont il a géré les deniers ; tel est l'effet juridique de l'arrêt de quitus ;

b) Lorsque la Cour constate dans la caisse du comptable un découvert, soit par défaut de conservation des deniers, soit par suite du paiement de dépenses dont les pièces justificatives ne sont pas produites, elle rend un arrêt de débet. Le comptable est reconnu en débet ;

c) L'arrêt de réparation est une décision par laquelle la Cour condamne le comptable ou l'ordonnateur secondaire et l'agent chargé de liquider la dépense, à réparer le dommage subi par le Trésor.

La Cour rend des arrêts de réparation dans les cas suivants ; lorsque la Cour trouve que la dépense effectuée est contraire aux lois et règlements, elle condamne le comptable à verser au Trésor la contre-valeur de la somme payée d'une façon irrégulière. En effet, en pareil cas, il ne s'agit pas d'un déficit relevé dans la caisse d'un comptable, puisque le comptable prouve le paiement, c'est-à-dire une sortie de fonds appuyée par des pièces justificatives. Mais la dépense est inadmissible en raison de son irrégularité légale. Tel est le caractère juridique des arrêts de réparation de la Cour des Comptes.

Cependant, il convient d'ajouter que si le comptable présente à la Cour la réquisition par écrit de l'ordonnateur, il doit être reconnu quitte ; mais alors, se pose la question de la responsabilité des ordonnateurs, dont nous parlerons dans le chapitre IV.

En ce qui concerne les recettes et les créances ordinaires de l'Etat, si elles sont devenues irrecevables en raison de la négligence des comptables chargés de les percevoir et de les encaisser, la Cour condamne ces comptables à réparer le dommage qu'ils ont causé au Trésor. Nous n'insisterons pas davantage sur ces arrêts ; nous y reviendrons lorsque nous aurons étudié la responsabilité des comptables.

V. — *Exécution des arrêts de la Cour.*

Les arrêts de la Cour des Comptes sont exécutoires dès qu'ils ont l'autorité de la chose jugée.

Un arrêt de la Cour peut avoir l'autorité de la chose jugée dans deux cas ; ou bien les parties intéressées n'ont pas exercé le recours par voie de cassation dans le délai fixé par la loi, contre l'arrêt dont il s'agit, ou bien l'arrêt, contre lequel les parties intéressées se sont pourvues en cassation, est confirmé.

Les arrêts de la Cour sont exécutés conformément aux dispositions de la loi sur l'exécution forcée.

L'administration dont relève l'agent condamné est responsable de l'exécution des arrêts, elle doit donc poursuivre régulièrement et attentivement cette exécution.

Un tableau indiquant la situation de l'exécution des arrêts de la Cour doit être annexé par les départements intéressés à leurs comptes budgétaires.

VI. — *Voies de recours contre les arrêts de la Cour.*

Deux catégories de recours sont possibles contre les arrêts rendus par la Cour des Comptes : le recours en cassation et le recours en révision.

1° *Recours en cassation.* — Le recours en cassation est celui par lequel les personnes énumérées dans l'article 54 ⁽¹⁾ de la loi sur la Cour des Comptes demandent au juge de casser un arrêt rendu par l'une des Chambres de la Cour des Comptes.

Conditions de recevabilité du recours :

Pour que le recours en cassation soit recevable, il faut :

1° Que le recours soit formé par une personne intéressée. La loi du 25 juin 1934 sur la Cour des Comptes prévoit

(1) Aux termes de l'article 54 de la loi sur la Cour des Comptes, les arrêts de la Cour doivent être notifiés au comptable ou à l'agent jugé, au Ministère des Finances, à l'administration de laquelle dépend le comptable ou l'agent jugé et au Procureur général.

le recours des comptables ou des agents jugés, du Ministre des Finances, du Procureur général et de l'administration dont dépend le comptable ou l'agent jugé;

2° Qu'il soit formé dans les soixante jours à partir de la notification de l'arrêt ⁽¹⁾.

Motifs de recours en cassation :

Les arrêts de la Cour des Comptes sont susceptibles d'être attaqués par le recours en cassation pour trois motifs :

- a) La violation de la loi;
- b) L'incompétence;
- c) La violation des formes.

Le problème du juge de la cassation :

Aux termes du décret de 1878 sur la Cour des Comptes, le recours en cassation devait être intenté devant le Conseil d'Etat, tribunal de droit commun en matière administrative.

Cette disposition du décret de 1878, étant donné que la Cour des Comptes avait le caractère d'un tribunal administratif, était conforme aux principes du régime administratif. Mais la nouvelle loi turque sur la Cour des Comptes a enlevé au Conseil d'Etat le pouvoir de juger les arrêts de la Cour des Comptes comme juge de cassation.

En vertu des dispositions de l'article 61 de la loi du 25 juin 1934, le recours en cassation contre les arrêts rendus par les Chambres de la Cour des Comptes doit être intenté devant l'Assemblée générale de la Cour des Comptes.

La loi, en attribuant à l'Assemblée générale la qualité de

(1) « Le délai du pourvoi en cassation est de soixante jours » (Loi du 25 juin 1934 sur la Cour des Comptes, article 62, dernier alinéa).

juge de cassation, établit donc à côté du Conseil d'Etat, un second juge de cassation dont la compétence se limite uniquement à l'examen des arrêts des Chambres de la Cour.

Comment peut s'expliquer cette nouvelle conception qui aboutit à la dualité des juges de cassation en matière administrative?

L'idée d'attribuer à l'Assemblée générale de la Cour la qualité de juge de cassation a été mise en avant dans le projet de loi élaboré par la Cour des Comptes.

C'est le caractère particulier des arrêts de la Cour qui avait amené la Cour des Comptes à attribuer à son Assemblée générale le pouvoir de juge de cassation.

La commission de la Cour des Comptes de la Grande Assemblée Nationale s'associa au point de vue de la Cour des Comptes, en faisant observer que l'examen des arrêts de la Cour nécessitait, en raison de leur nature, des connaissances techniques spéciales ⁽¹⁾. Mais la commission du budget estima que la compétence du Conseil d'Etat comme juge de cassation des arrêts de la Cour devait être maintenue.

Au cours des débats sur le projet de loi, certains députés ont soutenu que l'Assemblée générale de la Cour devait être juge de cassation pour les arrêts des Chambres. Les arguments de ces orateurs portaient sur deux points :

1° Ils se fondaient sur le principe d'après lequel la Cour dépendait directement de la Grande Assemblée Nationale et exerçait son contrôle au nom de cette assemblée. Les arrêts de la Cour devaient donc être considérés comme des arrêts prononcés au nom de la Grande Assemblée Nationale.

(1) Rapport de la Commission de la Cour des Comptes de la Grande Assemblée Nationale.

De là, on déduisait que reconnaître au Conseil d'Etat le pouvoir de juge de cassation pour les arrêts de la Cour, c'est reconnaître à une autorité relevant du pouvoir exécutif, le pouvoir d'examiner les arrêts d'une Cour qui est créée par le Parlement et qui dépend de lui;

2° Les arrêts de la Cour ne peuvent être examinés que par un organe ayant des connaissances techniques spéciales, en raison de la nature particulière de ces arrêts.

Le débat fut très vif ⁽¹⁾, M. Moustafa Séref, député de Bourdour, professeur à la Faculté de Droit d'Ankara, s'est efforcé de faire admettre l'unité de juge de cassation en matière administrative.

Mais les députés jaloux de leurs prérogatives ne voulurent pas admettre que le Conseil d'Etat fût appelé à examiner les arrêts de la Cour, qui exerce son contrôle au nom de la Grande Assemblée Nationale.

A la fin de la discussion, la Grande Assemblée Nationale finit par voter l'article 61 de la loi qui désigne l'Assemblée générale de la Cour comme juge de cassation des arrêts de la Cour ⁽²⁾.

Les inconvénients de ce nouveau principe qui entraîne la dualité de juge de cassation en matière administrative, ne tarderont pas à se faire sentir. Au point de vue de la jurisprudence, il est indispensable que le juge de cassation en matière administrative soit unique.

Or, aujourd'hui, il peut arriver que la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de l'Assemblée générale de la Cour

(1) Voir la séance de la Grande Assemblée Nationale du 10 mai 1934. Procès-Verbaux, p. 93-98.

(2) Procès-verbaux concernant la séance de la G. A. N. du 17 mai 1934, p. 132 et suivantes.

des Comptes sur l'application des lois financières et fiscales soient en contradiction.

Cependant, la discussion de la loi au Parlement révèle que la Grande Assemblée Nationale a tenu à donner à l'organe supérieur de contrôle un caractère tout à fait spécial.

L'Assemblée générale de la Cour des Comptes chargée des fonctions de juge de cassation se compose de douze membres ; elle est présidée par le premier Président.

Le président et les conseillers de la Chambre qui statue sur l'affaire ne peuvent pas siéger à l'Assemblée générale.

L'Assemblée générale, réunie en Assemblée de cassation, a le droit de convoquer les parties pour leur demander les explications nécessaires.

Le recours en cassation peut donner lieu à l'une des trois solutions suivantes :

1° Il est rejeté comme non recevable ;

2° Il est admis au fond : Dans ce cas, l'arrêt de la Chambre est cassé et l'affaire est renvoyée devant la Chambre qui l'avait jugée. La Chambre a le droit de maintenir sa première décision. Toutefois, si la seconde décision est également cassée par l'Assemblée de cassation, la Chambre, à nouveau saisie, doit se conformer à la décision de l'Assemblée de cassation ;

3° Il est rejeté au fond. L'arrêt de la Chambre est alors confirmé. Il convient d'ajouter que l'Assemblée de cassation peut, tout en confirmant l'arrêt, le modifier ;

2° *Recours en révision.* — Le second recours possible contre les arrêts de la Cour des Comptes est la révision.

Le recours en révision peut être intenté devant la Cour par le comptable ou l'agent condamné, par le Ministre des

Finances, par le Procureur général et par l'administration dont dépend le condamné.

La loi prévoit également que les Chambres de la Cour des Comptes peuvent décider d'office la révision d'un arrêt.

Le recours en révision est ouvert dans les cas suivants :

a) Le compte est entaché d'une erreur matérielle qui a été constatée plus tard ;

b) Le compte a été l'objet d'un double emploi ;

c) L'arrêt de la Cour a été rendu sur pièces fausses ;

d) L'arrêt a été rendu faute de produire une pièce décisive qui a été retrouvée après la décision de la Cour ;

e) Un arrêt qui a servi de base à l'arrêt de la Cour a été annulé ;

f) La Grande Assemblée Nationale a interprété la loi dans un sens favorable au condamné, après que l'arrêt a été rendu.

La loi du 25 juin 1934 fixe un délai de cinq ans pour l'exercice du recours en revision. Après l'expiration de ce délai qui court du jour de l'arrêt de la Cour, aucune demande en revision ne peut être admise.

Le recours en revision est porté devant la Chambre qui avait déjà jugé l'affaire. La demande en revision n'entraîne pas l'ajournement de l'exécution de l'arrêt.

Toutefois, la Chambre qui examine le recours en revision a le droit de décider la remise de l'exécution.

SECTION VII

DÉCLARATIONS DE CONFORMITÉ

Le contrôle *a posteriori* du Parlement s'exerce sur les comptes budgétaires. Pour que le Parlement puisse se

prononcer sur ces comptes, il faut qu'il s'assure tout d'abord de leur régularité. Mais cela nécessite, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre III, paragraphe 1^{er} une besogne considérable et des connaissances techniques.

Le Parlement ne peut donc procéder à la vérification sérieuse et satisfaisante des comptes budgétaires. Aussi dans la plupart des pays, la vérification est confiée à la Cour des Comptes, qui est, en sa qualité de juge des comptes, le seul organe compétent pour accomplir cette tâche comme auxiliaire du Parlement. La Cour des Comptes turque, comme les Cours des Comptes de la plupart des Nations, est chargée de vérifier les comptes ministériels. Cette attribution, étant donné que la Cour relève directement de la Grande Assemblée Nationale et exerce son contrôle au nom de celle-ci, est toute naturelle.

La tâche de la Cour des Comptes turque, en ce qui concerne la vérification des comptes, se trouve grandement facilitée puisqu'elle exerce, au cours de l'exécution du budget, une action de contrôle.

Les comptes définitifs de dépenses des différents ministères et le compte définitif des recettes, qui doivent être établis dans le délai de neuf mois à partir de l'expiration de l'année financière, sont transmis à la Cour des Comptes.

Le Ministre des Finances doit remettre à la Cour, outre le compte définitif des dépenses et le compte définitif des recettes, le compte général du Trésor qui doit être produit dans le délai de dix-sept mois à partir de la fin de l'année financière. La vérification de ces comptes se déroule comme suit :

La Cour compare d'abord les comptes définitifs des ministères avec les résultats des arrêts rendus sur les

comptes des comptables ; elle procède ensuite à la comparaison des comptes définitifs des ministères avec le compte général ⁽¹⁾.

La première opération donne lieu à des décisions qui constituent des déclarations individuelles sur chaque compte définitif. Ces déclarations individuelles sont rendues par les Chambres de la Cour qui effectue la première opération, c'est-à-dire la comparaison des comptes définitifs avec les résultats des comptes jugés des comptables.

La seconde opération, c'est-à-dire la comparaison du compte général avec les comptes définitifs, aboutit à la déclaration générale de conformité, qui présente une importance capitale comme base du contrôle parlementaire.

Les déclarations individuelles rendues par les Chambres sont remises par le premier président à l'un des conseillers référendaires qui est chargé de les réunir et de les confronter avec le compte général. Le conseiller référendaire chargé de cette opération rédige, à l'issue de ses travaux, le projet de la déclaration générale de conformité dont l'examen est confié à l'un des conseillers maîtres choisi par l'Assemblée générale de la Cour.

Le projet de la déclaration générale de conformité rédigé par le conseiller référendaire et l'avis du conseiller maître qui a étudié le projet, sont ensuite mis en discussion devant l'Assemblée générale, en présence d'un représentant du Ministre des Finances et du Procureur général ; le projet prend ainsi sa forme définitive.

Aux termes de l'article 101 de la Constitution du 20 avril 1924, la déclaration générale de conformité doit

(1) Loi sur la Cour des Comptes, article 77.

être présentés à la Grande Assemblée Nationale dans le délai maximum de six mois à partir du dépôt du projet de la loi de règlement définitif sur les bureaux de la Grande Assemblée Nationale.

CHAPITRE III

CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle parlementaire constitue la dernière phase du contrôle budgétaire. Il est, suivant l'expression de M. le Doyen Allix, la conclusion d'une série de contrôles antérieurs exercés par l'Administration et par la Cour des Comptes, auxiliaire principale du Parlement.

Le contrôle parlementaire *a posteriori* étant un contrôle final s'exerce sur les comptes budgétaires qui contiennent les opérations concernant l'exécution du budget. Par ce contrôle, le Parlement est appelé à se prononcer sur la régularité de l'exécution du budget. Donc, conformément à son droit budgétaire, il vote le budget, et une fois celui-ci exécuté, il se rend compte par lui-même si le pouvoir exécutif a bien respecté sa volonté, exprimée dans la loi de finances. Les droits du Parlement ne s'arrêtent donc pas au moment où le budget est voté, ils s'exercent encore après l'exécution du budget.

Ici se pose la question de savoir si le Parlement doit exercer un contrôle en cours d'exécution du budget. Théoriquement, rien ne l'empêche d'exercer une surveillance pendant l'exécution du budget, puisqu'il représente la nation à qui appartient la souveraineté dans l'Etat, souveraineté d'où découle la suprématie financière nationale.

Mais, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre III, section III de la première partie, un contrôle préventif permanent du Parlement doit être rejeté. Cependant, « pour que le Parlement puisse faire respecter sa volonté, il n'est pas suffisant qu'il soit mis à même de constater solennellement après coup, par le vote de la loi de règlement, que cette volonté n'a pas été respectée. Il est nécessaire qu'il ait un droit de regard sur l'exécution du budget » ⁽¹⁾.

Un tel droit peut d'abord résulter du régime politique parlementaire. En effet, dans les pays à régime parlementaire, le Parlement a toujours la possibilité de surveiller l'exécution du budget, en invitant les ministres à donner des explications sur telle ou telle question intéressant directement ou indirectement l'exécution du budget.

Il ne s'agit là, bien entendu, que d'un contrôle dont la mise en œuvre dépend entièrement de l'intérêt pris par les parlementaires à l'exécution du budget.

En dehors de ce contrôle qui découle du principe de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement, il existe dans certains pays des textes législatifs sur la surveillance de l'exécution du budget par le Parlement.

Par exemple, en France, des dispositions législatives ont chargé les rapporteurs des Commissions des Finances des deux Chambres de suivre l'emploi des crédits budgétaires (Loi du 3 juin 1917, article 7).

En vue d'assurer le contrôle de ces commissions, la loi du 31 décembre 1918 dispose que le Ministre des Finances est tenu de leur communiquer tous les mois un état com-

(1) ALLIX « Traité de Science des Finances », p. 426.

paratif des crédits et des ordonnances émises par les ministres. Il y a même des pays où le Parlement participe au contrôle de l'exécution du budget : en Suisse et en Suède, par exemple ⁽¹⁾.

Nous étudierons l'exercice du contrôle parlementaire en Turquie en distinguant deux périodes : le contrôle en cours d'exécution du budget et le contrôle postérieur à l'exécution du budget.

SECTION I

LE CONTROLE EN COURS D'EXÉCUTION DU BUDGET

L'étude des articles 3 à 7 de la Constitution turque du 20 avril 1924 montre que le pouvoir législatif domine nettement le pouvoir exécutif ⁽²⁾. Les dispositions de ces articles et le principe de la responsabilité politique des ministres ⁽³⁾ permettent à la Grande Assemblée Nationale de surveiller l'exécution du budget en réclamant toujours du gouvernement responsable des explications sur n'importe quel acte relatif à l'exécution du budget.

La Grande Assemblée Nationale a donc la possibilité

(1) Voir la conférence précitée de M. JACOMET.

(2) *Article 3.* — La souveraineté appartient sans aucune condition à la nation.

Article 4. — La Grande Assemblée Nationale est la véritable et l'unique représentante de la nation, au nom de laquelle elle exerce le droit de souveraineté.

Article 5. — Les pouvoirs législatif et exécutif se concentrent en la personnalité de la Grande Assemblée Nationale.

Article 6. — L'Assemblée exerce elle-même son pouvoir législatif.

Article 7. — L'Assemblée use de son pouvoir exécutif par un président de la République élu par elle et un Conseil des Ministres nommé par lui. L'Assemblée a toujours la faculté de contrôler le gouvernement et de le renverser.

(3) La Constitution. Article 45.

d'exercer un contrôle politique pendant l'exécution du budget.

La Grande Assemblée Nationale exerce en outre, en cours d'exécution du budget, un second contrôle qui découle des dispositions du dernier alinéa de l'article 76 de la loi sur la comptabilité publique.

Aux termes de cet alinéa, auquel nous avons déjà fait allusion, la Cour des Comptes est tenue de présenter à la Grande Assemblée Nationale un rapport trimestriel, dans lequel elle doit mentionner les irrégularités qu'elle aurait constatées et les visas qu'elle aurait donnés avec réserves. Ce rapport est examiné par la commission de la Cour des Comptes de la Grande Assemblée Nationale. Cette commission rédige à son tour un rapport qui sera soumis au Parlement. Ainsi, ce dernier se prononcera au sujet des irrégularités qui sont portées à sa connaissance par la Cour des Comptes. Le rapport de la Cour permet donc à la Grande Assemblée Nationale d'exercer un contrôle en cours d'exécution du budget.

Les Ministres des Finances ont d'ailleurs pris l'habitude de mettre la commission du Budget de la Grande Assemblée Nationale au courant de la situation financière, bien qu'aucune disposition légale ne leur prescrive de la faire ⁽¹⁾.

SECTION II

CONTROLE POSTÉRIEUR A L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le contrôle *a posteriori* de la Grande Assemblée Nationale s'exerce, comme dans la plupart des pays, sur les

(1) CEZMI ERÇİN « Précis de science et de législation financières ». Istambul, 1935, p. 91.

comptes définitifs budgétaires. En effet, lorsque ces comptes ont été établis par les ministres et vérifiés par la Cour des Comptes, la Grande Assemblée Nationale est appelée à se prononcer sur leur régularité au moyen de la loi de règlement définitif du budget, dont la forme et les divisions sont les mêmes que celles de la loi des finances.

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le projet de loi de règlement définitif du budget doit être déposé sur les bureaux de la Grande Assemblée Nationale dans le délai maximum de dix-sept mois à partir de l'expiration de l'année financière.

Par exemple, le projet de la loi de règlement définitif sur le budget de l'année 1936, qui commence le 1^{er} juin 1936 et expire le 31 mai 1937, doit être présenté à la Grande Assemblée Nationale au plus tard le 31 octobre 1938.

La Cour des Comptes doit ensuite rendre la déclaration générale de conformité qui constituera la base même du contrôle parlementaire, dans le délai de six mois à partir du dépôt, par le Ministère des Finances sur les bureaux de la Grande Assemblée Nationale, du projet de loi de règlement définitif ⁽¹⁾.

Reprenons le même exemple que nous venons de donner.

Si le projet de la loi de règlement sur le budget de 1936 est déposé sur les bureaux du Parlement le 31 octobre 1938, la Cour des Comptes devra rendre sa déclaration générale de conformité au plus tard le 30 avril 1939. La Grande Assemblée Nationale est donc appelée à exercer son contrôle *a posteriori* sur un budget déterminé au plus tard deux ans après son exécution.

(1) Article 101 de la Constitution du 20 avril 1924 et article 107 de la loi sur la comptabilité publique.

Le projet de loi de règlement définitif accompagné des comptes définitifs budgétaires et la déclaration générale de conformité rendue par la Cour des Comptes sont examinés d'abord par la commission de la Cour des Comptes de la Grande Assemblée Nationale. Cette commission examine la situation financière sur le compte général du Trésor. Si le Gouvernement a demandé des crédits complémentaires, elle recherche les motifs des dépenses effectuées au-delà des crédits autorisés ; enfin, elle étudie les questions concernant la responsabilité civile des ministres qui aurait pu être relevée par la Cour des Comptes dans la déclaration générale de conformité. Elle donne son avis sur chaque question, dans le rapport qu'elle rédige après l'examen du dossier du projet de loi de règlement définitif.

La commission du Budget de la Grande Assemblée Nationale procède au même examen de ce dossier que la commission de la Cour des Comptes.

Après les travaux de ces deux commissions parlementaires, le projet est soumis au vote de la Grande Assemblée Nationale qui se prononce ainsi sur la régularité de l'exécution du budget en cause.

Le projet de loi de règlement définitif du budget comprend notamment les dispositions suivantes :

Article premier. — Cet article arrête d'une manière définitive les dépenses de l'année financière. Un état, appelé état A, joint à cet article indique par département ministériel le montant des crédits autorisés, des dépenses effectuées et des crédits non consommés.

Article 2. — Cet article arrête définitivement le chiffre des recettes perçues au titre du budget ; un second état,

état B, annexé à l'article 2 indique les recettes évaluées d'une part et les recettes encaissées d'autre part.

Article 3. — Cet article concerne l'annulation des crédits non consommés.

Article 4. — Cet article indique les crédits complémentaires que la loi de règlement définitif ouvrira éventuellement pour régulariser les dépassements des crédits budgétaires.

Retard dans le vote de la loi de règlement définitif.

Le vote de la loi de règlement définitif doit être considéré comme un des pouvoirs essentiels de la Grande Assemblée Nationale en matière budgétaire. C'est en effet au moyen du vote de cette loi que le Parlement contrôle en définitive les finances publiques et se rend compte par lui-même si l'exécution du budget a été conforme à sa volonté exprimée dans l'acte du budget. Malgré l'importance capitale du vote de la loi de règlement, nous devons constater que ce vote intervient assez en retard et même, pouvons-nous dire, trop en retard. Prenons par exemple les dates du vote des lois de règlement définitif concernant les budgets de 1928, 1929, 1930 et 1931.

La loi de règlement relatif à l'année financière de 1928 qui commençait le 1^{er} juin 1928 et qui a expiré le 31 mai 1929 a été votée le 12 juin 1933, c'est-à-dire quatre ans après l'expiration de l'année financière 1928-1929.

La loi de règlement du budget de 1929 a été votée le 16 juin 1934, c'est-à-dire aussi quatre ans après l'expiration de l'année financière 1929-1930.

La loi de règlement du budget de 1930 a été votée

le 14 juin 1935, c'est-à-dire quatre ans après la fin de l'année financière 1930-1931.

La loi de règlement relative au budget de 1931 a été votée le 15 janvier 1936, c'est-à-dire trois ans et demi après l'expiration de l'année financière 1931-1932.

Le vote de la loi de règlement intervient donc trop tardivement alors que, d'après les délais relatifs à l'établissement des comptes définitifs, ce vote devrait avoir lieu au plus tard dans le délai de deux ans ou deux ans et demi.

D'où provient ce retard ? Est-ce le Gouvernement qui est fautif ou la Grande Assemblée Nationale qui se désintéresse de cette loi ?

Si l'on relève les dates du dépôt des comptes budgétaires sur le bureau de l'Assemblée, on se rend compte de l'effort du Gouvernement pour effectuer ce dépôt en temps voulu.

En effet, le Gouvernement accomplit consciencieusement son devoir en déposant les comptes budgétaires plusieurs mois avant la fin du délai fixé par la loi. Par exemple, les comptes généraux concernant les budgets de 1928, 1929, 1930 et 1931, et 1932, ont été établis et transmis à la Cour des Comptes dans les dix ou neuf mois après la fin des années financières respectives, alors que la loi fixait pour leur établissement un délai de dix-sept mois. D'ailleurs, le système de la comptabilité par gestion pratiqué par la Turquie et le mode de centralisation des écritures devraient permettre au Gouvernement d'établir les comptes encore plus tôt. Le Gouvernement n'est donc la cause d'aucun retard dans le vote de la loi de règlement.

C'est la Grande Assemblée Nationale qui devrait, par

conséquent, accélérer le vote de cette loi qui, en intervenant si tard, perd beaucoup de son utilité. Son vote ne présente guère à l'heure actuelle, comme d'ailleurs dans la plupart des pays, qu'un intérêt théorique.

CHAPITRE IV

RESPONSABILITÉ DES AGENTS D'EXÉCUTION DU BUDGET

SECTION I

RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES

I. — Textes législatifs qui instituent la responsabilité.

Nous avons parlé dans le chapitre premier, section III, du comptable, de ses fonctions et de ses prérogatives.

Nous traiterons ici la responsabilité qui pèse sur lui. Il est en effet pécuniairement responsable de sa gestion à l'égard du Trésor ; le maniement des fonds publics ne peut être confié qu'à des personnes civilement responsables : le recouvrement, la conservation et le paiement des fonds publics nécessitent par la nature des choses une responsabilité pécuniaire de ceux qui sont chargés de les manier. Le comptable doit être, en principe, attentif, honnête et consciencieux. Mais ces qualités ne suffisent pas pour donner au Trésor toute garantie d'une gestion régulière des fonds publics destinés à faire face aux dépenses nécessitées par le fonctionnement des services publics. Il faut en outre faire peser sur le comptable une responsabilité civile.

Le principe de la responsabilité pécuniaire du comptable est donc indiscutable, du fait qu'il répond aux nécessités d'une gestion saine des fonds publics.

Avant d'entrer dans l'étude de cette responsabilité, il est utile de dire quelques mots sur les catégories de comptables.

La loi turque du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique divise les comptables en deux catégories : les comptables de deniers et les comptables de matières.

Les comptables de deniers comprennent les comptables de recettes et les comptables de dépenses. Toutefois, il y a des comptables qui sont à la fois comptables de recettes et comptables de dépenses.

Le comptable de recettes est celui qui est chargé d'assurer le recouvrement des recettes publiques.

Le comptable de dépenses est celui qui est chargé d'effectuer le paiement des dépenses publiques et de garder les fonds publics. Dans le cas où le comptable est à la fois comptable de recettes et de dépenses, il a à remplir les trois sortes de fonctions : le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses et la conservation des fonds publics.

Dans les kazas, les mal-müdürüs sont à la fois comptables de recettes et comptables de dépenses. Dans les vilayets, les muhasebe-müdürüs (les directeurs de la comptabilité) sont comptables de dépenses et les tahsilat-müdürüs (les directeurs des perceptions) sont comptables de recettes. Toutefois, les defterdars sont chargés de remplir les fonctions de comptable de recettes dans les vilayets où il n'existe pas un poste de tahsilat-müdürü (le directeur des perceptions qui est un comptable de recettes).

Dans la capitale, le merkez muhasibi (le comptable

central) et le hazine muhasibi (le comptable du Trésor central) sont comptables de dépenses.

Etant donné que le comptable de deniers se trouve chargé soit du recouvrement des recettes, soit du paiement des dépenses et de la conservation des fonds publics, soit de l'accomplissement de ces trois catégories de fonctions, sa responsabilité peut se poser dans trois hypothèses différentes : en matière de recouvrement des recettes, en matière de paiement des dépenses et en matière de conservation des fonds publics.

1° *La responsabilité en matière de recouvrement des recettes.* — Le comptable est tenu d'assurer le recouvrement intégral des créances du Trésor dont l'encaissement lui est confié ⁽¹⁾. Il est obligé, au moment de la reddition de son compte de gestion à la Cour des Comptes, d'indiquer le détail des recettes à recouvrer, ainsi que les raisons de leur non recouvrement ⁽²⁾.

La Cour des Comptes, aux termes de l'article 20 de la loi sur la comptabilité publique, condamne le comptable fautif à solder au Trésor le montant des sommes devenues irrécouvrables ou prescrites par défaut d'encaissement ou de poursuites. Il s'agit là d'un arrêt de réparation de la Cour condamnant le comptable à réparer le dommage qu'il a causé au Trésor à raison des créances qu'il a négligé de recouvrer.

2° *La responsabilité en matière de paiement des dépenses.* — Le comptable qui est chargé de payer, sur

(1) Nous entendons par les créances du Trésor, les recettes publiques d'une part, les créances ordinaires du Trésor sur les particuliers d'autre part.

(2) Dans le cas où le comptable transmet son compte à son successeur, il doit lui donner le détail des recettes à encaisser, et le motif de leur non-recouvrement.

sa caisse, les dépenses publiques, est responsable envers le Trésor de la régularité légale et budgétaire des paiements qu'il a effectués. Cette responsabilité résulte des dispositions des articles 13 et 14 de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique, ainsi que de celles de l'article 30 de la loi du 25 juin 1934 sur la Cour des Comptes.

Ce second aspect de la responsabilité du comptable est la sanction des fonctions de payeur et des fonctions de caissier du comptable. En effet, ainsi que nous l'avons vu, le comptable est tenu, en sa qualité de payeur, de vérifier la régularité budgétaire et légale de la dépense dont le paiement lui est réclamé.

Il doit en outre, en sa qualité de caissier, examiner l'identité du créancier ainsi que sa capacité civile à donner quittance afin de libérer l'Etat de sa dette.

En vertu de l'article 30 de la loi sur la Cour des Comptes, le comptable est obligé de rembourser au Trésor les sommes qu'il a payées d'une manière irrégulière.

Dans cette hypothèse de responsabilité, il appartient à la Cour des Comptes de condamner le comptable à rembourser au Trésor les sommes qui ont été irrégulièrement payées.

Ici aussi, il s'agit de la réparation d'un dommage subi par le Trésor, à raison de sorties irrégulières des fonds de la caisse publique.

3° *La responsabilité en matière de conservation des fonds publics.* — Le comptable de deniers est enfin chargé de conserver les fonds publics entrés dans sa caisse. Il peut donc être éventuellement responsable à l'égard du Trésor de la disparition de ces fonds. Le principe de cette responsabilité est consacré par l'article 18 de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique.

D'après les dispositions de cet article, il doit y avoir pour chaque comptable de deniers une caisse dans laquelle il est tenu de conserver les deniers publics de la garde desquels il est responsable envers le Trésor.

Il s'agit donc d'une responsabilité pécuniaire qui peut naître du défaut de conservation des deniers publics.

Cette responsabilité n'est mise en jeu que lorsque l'on constate un déficit dans la caisse du comptable; ce déficit peut se manifester dans deux hypothèses :

Premier cas : Le comptable ne peut pas produire les pièces justificatives des paiements qu'il a effectués.

La Cour des Comptes n'admet pas les paiements qui ne sont pas appuyés par des pièces justificatives. Il y a alors, dans la caisse du comptable, un découvert correspondant au montant des paiements dont les pièces justificatives font défaut.

Dans cette hypothèse, la Cour des Comptes déclare le comptable en débit. Il doit alors, conformément à l'arrêté de la Cour des Comptes, solder le découvert constaté dans sa caisse. Toutefois, dans le cas où le comptable, qui ne peut pas présenter les pièces justificatives ou leur duplicata, prouve que le service a été fait et que le créancier a reçu son paiement, la Cour, usant de son droit d'appréciation, peut déclarer le comptable quitte ⁽¹⁾.

En outre, cette responsabilité du comptable est relativement atténuée par les dispositions très équitables de l'article 45 de la loi sur la Cour des Comptes. Conformément aux dispositions de cet article, au cas de perte des pièces justificatives résultant de circonstances extraordinaires et de force majeure telles que guerre, incendie,

(1) Article 44 de la loi du 25 juin 1934 sur la Cour des Comptes.

inondations, séisme, vol, etc..., le comptable n'est pas susceptible d'être déclaré en débet ; la Cour le jugera d'après les preuves existantes.

Cependant le cas de force majeure ou la circonstance extraordinaire, sur lesquels le comptable s'appuie doivent être certifiés par le Conseil de Préfecture.

Deuxième cas de découvert : Il ne s'agit plus ici d'un déficit dû au défaut de production des pièces justificatives, mais d'un déficit résultant de la disparition effective des fonds publics. Le comptable est alors responsable de la disparition des deniers publics à l'égard du Trésor, à raison du déficit par défaut de garde. Il sera déclaré responsable par la Cour des Comptes.

Toutefois, la loi sur la comptabilité publique apporte certaines atténuations à cette responsabilité.

Au cas de vol ou de perte de fonds publics résultant de la force majeure, le comptable est tenu d'en avertir immédiatement son supérieur et il doit présenter, dans le délai de huit jours à partir du jour où le vol ou la perte a eu lieu, une demande en décharge de responsabilité.

Il appartient ensuite à la Cour des Comptes, qui doit au préalable demander l'avis du Ministre des Finances et celui du ministre intéressé, de statuer sur la responsabilité ou la décharge du comptable.

Remise totale ou partielle des débets des comptables :

La loi du 26 mai 1927 pose dans son article 131 une disposition générale en faveur des comptables déclarés en débet, c'est-à-dire des comptables condamnés par la Cour des Comptes à solder le découvert constaté dans leur caisse, à verser le montant des créances du Trésor qui sont

devenues irrécouvrables par leur faute, ou enfin à rembourser au Trésor les paiements irrégulièrement effectués.

L'article 131 prévoit la possibilité de faire remise totale ou partielle des débits à titre gracieux. « Il est certain que cette disposition concerne uniquement les débits résultant des actes qui sont involontairement commis » ⁽¹⁾.

L'application de cette disposition légale, qui répond à des idées d'équité et de justice, est soumise à certaines formalités.

La demande en remise, présentée par le comptable condamné, est d'abord examinée par la commission consultative financière créée au Ministère des Finances ⁽²⁾.

La décision prise par cette commission doit être approuvée par le Ministre des Finances. Toutefois, l'approbation du ministre ne suffit pas pour la remise d'un débit. Il faut en dernier lieu soumettre les demandes et les décisions de la commission consultative financière à la Grande Assemblée Nationale, à qui il appartient de prendre la décision finale.

II. — Garantie de la responsabilité des comptables à l'égard du Trésor.

Nous venons d'étudier les circonstances qui peuvent rendre le comptable pécuniairement responsable envers le Trésor.

(1) CEZMI ERÇİN « Le Budget et le Trésor », p. 178.

(2) La commission consultative financière est composée de deux conseillers-maîtres à la Cour des Comptes, des directeurs de la comptabilité des ministères et du directeur général de la comptabilité publique ; elle est présidée par le Ministre des Finances ou par une personne déléguée par lui. Le conseiller juridique du Ministère des Finances prend également part aux travaux de cette commission, lorsque celle-ci examine les demandes en remise des débits.

Nous avons également exposé comment la responsabilité du comptable est organisée. Mais il est évident que le principe de la responsabilité et son organisation ne suffisent pas. Pour la rendre effective, il faut en outre prendre des précautions destinées à en garantir le fonctionnement.

L'ordonnance du 26 décembre 1876 avait introduit l'obligation, pour tous les comptables et les agents manipulateurs des deniers publics, sans être comptables proprement dits tels que les caissiers, les percepteurs, etc... ⁽¹⁾ de donner caution à leur entrée en fonctions dans le but de permettre éventuellement au Trésor de récupérer le dommage causé par le comptable.

Le cautionnement pouvait être constitué soit en espèces soit en hypothèques sur immeubles. Le montant de cautionnements fixés par l'ordonnance du 26 décembre 1876 constituait une précaution suffisante au moment où circulaient dans le pays la monnaie or ou des billets de banque convertibles en or. Mais la grande guerre et ses répercussions ont obligé la Turquie, comme d'ailleurs tous les pays du monde, à abandonner le système de l'étalon or.

Cela signifiait l'inflation, l'augmentation considérable de la quantité des instruments de paiement en papier-monnaie. L'inflation entraînait inévitablement la dépréciation de l'unité monétaire nationale, laquelle provoquait à son tour une hausse des prix, ce qui eut pour conséquence l'augmentation des dépenses publiques. L'inflation n'était d'ailleurs pas la seule cause de l'augmentation des dépenses.

L'augmentation des chiffres du budget entraînait

(1) Les textes législatifs turcs réservent le nom de comptables aux agents que la terminologie française appelle comptables principaux.

l'augmentation du montant des fonds publics maniés par les comptables. Par exemple, un comptable qui manipulait avant la guerre des fonds publics correspondant à une somme de 50.000 livres or, manipule après la guerre des fonds d'un montant de 500.000 livres en papier monnaie.

Cette augmentation des fonds maniés par des comptables rendait nécessaire l'augmentation du montant des cautionnements; mais les comptables et autres agents, tels que les caissiers, percepteurs, etc..., éprouvaient beaucoup de difficultés pour trouver des cautionnements. Le système avait l'inconvénient de priver le Trésor du concours des personnes honnêtes et capables, qui ne pouvaient pas se procurer les fonds nécessaires. Le problème du cautionnement des comptables nécessitait donc une réforme urgente. Le mode de cautionnement était d'ailleurs, à notre avis, contraire au principe de l'égalité dans l'accession aux emplois publics, puisque seules les personnes ayant la possibilité de verser un cautionnement pouvaient embrasser la carrière de comptable.

Le problème du cautionnement des comptables a été résolu par la loi du 21 juin 1927 qui a été remplacée récemment par la loi du 6 juin 1934.

Avant d'entrer dans l'analyse de la loi du 6 juin 1934, il convient de dire quelques mots des agents qui ne sont pas des comptables proprement dits, mais qui sont légalement chargés de manipuler des fonds ou des matières publics.

Ces agents sont, par exemple, les percepteurs, les caissiers, les consuls, etc...

Ils sont autorisés à encaisser et à payer « au nom et pour le compte du comptable » ⁽¹⁾. Ils détiennent donc

(1) Loi sur la comptabilité publique, article 12.

effectivement des fonds. La loi sur la comptabilité publique les appelle « Muhasib Mutemedi ».

Les comptables proprement dits sont ceux qui sont directement justiciables de la Cour des Comptes, tandis que les Muhasib Mutemedis, qui ne sont pas soumis à la juridiction de la Cour, doivent simplement rendre leurs comptes au comptable qui, lorsqu'il a vérifié leurs opérations, en assume la responsabilité devant la Cour des Comptes. Les Muhasib Mutemedis sont donc des subordonnés des comptables, qui les contrôlent d'une façon permanente.

Sous le régime de l'ordonnance du 26 décembre 1876, les comptables subordonnés étaient également soumis, comme les comptables justiciables de la Cour des Comptes, au système du cautionnement, puisqu'ils détenaient effectivement des fonds publics. Ce système de cautionnement a été supprimé par la loi du 21 juin 1927.

La loi du 6 juin 1934 a maintenu cette suppression. Mais il fallait bien établir un autre système destiné à permettre au Trésor de récupérer les sommes dues par les comptables et par les comptables subordonnés.

Voici le système créé par la loi du 6 juin 1934 pour les agents qui détiennent effectivement des fonds ou matières publics.

Pour ces agents, cette loi a créé une caisse de garantie solidaire qui est tenue de verser au Trésor ou à l'établissement intéressé le montant des sommes détournées ou non représentées par les agents en question.

Les capitaux de cette caisse sont principalement constitués par les cotisations de garantie retenues chaque mois sur les traitements des agents soumis à ce régime. Cette caisse, qui est rattachée au Ministère des Finances, a la

personnalité morale, elle est dirigée par un conseil d'administration composé de trois personnes choisies par le Ministre des Finances.

Les comptables subordonnés sont ainsi soumis à ce nouveau régime qui permettra au Trésor de récupérer des fonds détournés ou non représentés par eux. Ce système mérite donc d'être approuvé à tous points de vue.

Les comptables qui ne détiennent pas effectivement de fonds publics sont dispensés de verser la cotisation de garantie à la caisse de garantie solidaire.

Par exemple, le Mal Müdürü qui est à la fois comptable de recettes et comptable de dépenses, ne détient pas effectivement des fonds publics, il fait payer les dépenses par le caissier, et percevoir les recettes par des percepteurs.

Mais nous avons vu que ces comptables sont pécuniairement responsables de leur gestion envers le Trésor.

Les arrêts de la Cour des Comptes concernant les condamnations de ces comptables doivent être directement exécutés sur les biens du comptable condamné.

La caisse de garantie solidaire ne verse pas au Trésor les débits des comptables. Pour l'exécution des arrêts de la Cour des Comptes rendus contre les comptables, le Trésor n'a donc aucune garantie effective.

SECTION II

RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

Nous avons beaucoup insisté dans cette étude sur la nécessité pour un Etat de posséder une organisation perfectionnée du contrôle préventif qui, seul, peut mettre fin aux infractions budgétaires ou les empêcher de se produire.

Cependant, il peut arriver qu'une irrégularité budgétaire ait été commise par l'ordonnateur en cours d'exécution du budget.

Que se passera-t-il dans ce cas ?

Pour les infractions éventuelles, le législateur prévoit la responsabilité civile des ordonnateurs envers l'Etat. A côté du contrôle préventif, il existe donc un contrôle répressif. Ce contrôle préventif constitue une super-sanction du contrôle préventif dont il renforce l'efficacité. La responsabilité civile qui pèse sur les ordonnateurs peut les conduire à éviter toute irrégularité budgétaire. Mais le seul principe de la responsabilité civile des ordonnateurs ne suffit pas pour que le contrôle répressif puisse atteindre son but, à savoir augmenter l'efficacité du contrôle préventif, il faut en outre que cette responsabilité soit effective.

Nous étudierons d'abord la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs primaires, puis celle des ordonnateurs secondaires.

I. — La responsabilité civile des ordonnateurs primaires.

Parmi les trois catégories de responsabilité : politique, pénale et civile, qui pèse sur les ministres, nous étudierons seulement la troisième, c'est-à-dire la responsabilité civile des ministres, ordonnateurs principaux en matière budgétaire.

La question de la responsabilité pécuniaire des ministres, ordonnateurs primaires, peut se poser dans les hypothèses suivantes :

a) *Première hypothèse* : Le ministre ordonnateur primaire a prescrit, en donnant la réquisition par écrit, un

paiement contraire aux lois ⁽¹⁾. Dans ce cas, le dommage causé au Trésor à raison du paiement irrégulier doit être réparé par le ministre ordonnateur qui a ainsi assumé la responsabilité pécuniaire.

Cette première hypothèse de responsabilité pécuniaire se trouve exprimée dans l'article 13 de la loi du 26 mai 1927 sur la comptabilité publique. Le dernier alinéa de cet article dispose « qu'il appartient à la Grande Assemblée Nationale d'apprécier la responsabilité des ministres, ordonnateurs primaires ».

La Grande Assemblée Nationale pourra être informée des infractions commises soit à l'aide des rapports trimestriels que la Cour des Comptes doit lui présenter, soit au moyen de la déclaration générale de conformité.

L'article 32 de la loi sur la Cour des Comptes dispose en outre que lorsque cette Cour constate, lors du jugement des comptes des comptables des irrégularités mettant en jeu la responsabilité des ministres ordonnateurs principaux, elle doit communiquer les faits constatés à la Grande Assemblée Nationale ;

b) *Deuxième hypothèse* : Le ministre ordonnateur a engagé des dépenses non autorisées ou au-delà des crédits accordés.

Le principe de la responsabilité des ordonnateurs principaux, à raison des engagements de dépenses non autorisées ou des engagements au-delà des crédits budgétaires, se trouve établi par la loi n° 2.518 du 25 juin 1934, complétant la loi sur la comptabilité publique.

En vertu des dispositions de l'article premier de cette

(1) Article 13 de la loi sur la Comptabilité publique.

loi, avant qu'une dépense puisse être engagée au nom de l'Etat, les agents de liquidation des dépenses sont tenus de renseigner par écrit les ministres ordonnateurs sur les deux points suivants :

1° L'existence du crédit : s'il existe dans le budget un crédit autorisé pour la dépense dont il s'agit;

2° La disponibilité des crédits : Si le crédit accordé est suffisant pour engager la dépense.

L'article ajoute que les ordonnateurs doivent également étudier ces deux points.

L'article 2 de la même loi pose le principe de la responsabilité civile et personnelle du ministre ordonnateur qui engage des dépenses sans crédit ou au-delà des crédits autorisés. En effet, aux termes des dispositions de l'article 2, le ministre ordonnateur est civilement responsable envers l'Etat au cas où il commet l'infraction en connaissance de cause, c'est-à-dire au cas où il engage des dépenses sans crédits ou en dépassant les crédits autorisés malgré l'avertissement écrit qui lui est donné sur l'inexistence ou l'insuffisance des crédits budgétaires.

Le ministre ordonnateur principal est également responsable au cas où il engage une dépense sans crédits ou au-delà des crédits sans s'assurer qu'il y a des crédits.

Ainsi donc, les ministres ordonnateurs principaux encourent une lourde responsabilité pécuniaire envers l'Etat, à raison des dépenses qu'ils engageraient sans crédits ou au-delà des crédits budgétaires. Les dépenses ainsi irrégulièrement engagées sont portées à la connaissance de la Grande Assemblée Nationale par la Cour des Comptes dans les rapports trimestriels et la Grande Assemblée

Nationale appréciera la responsabilité du ministre qui a commis l'infraction ⁽¹⁾.

Juridiction compétente : L'introduction du principe de la responsabilité civile des ministres ordonnateurs ne suffit pas pour garantir l'Etat contre les infractions budgétaires commises par eux ; il faut désigner la juridiction compétente devant laquelle sera portée la question de responsabilité pécuniaire.

Il n'existe aucune disposition légale indiquant expressément le juge compétent pour statuer sur la responsabilité civile du ministre ordonnateur.

En cette matière, la compétence des tribunaux judiciaires doit être écartée, car des infractions budgétaires qui mettent en jeu la responsabilité pécuniaire de l'ordonnateur primaire ne peuvent pas être considérées comme des fautes de droit commun. Etant donné que cette responsabilité se fonde sur la nécessité d'assurer l'exécution régulière du budget, les irrégularités commises présentent un caractère administratif, entraînant la compétence d'un tribunal autre que le tribunal civil. Celui-ci d'ailleurs se déclare incompétent en cette matière, comme il résulte de la jurisprudence de la Cour de Cassation.

Citons à cet égard une sentence rendue par le troisième tribunal civil d'Istanbul. Il s'agissait d'une demande de réparation du dommage causé à l'Etat par un ancien Ministre de la Marine, le général Mahmud Muhtar, à raison du paiement irrégulier d'une dépense.

Le Tribunal civil d'Istanbul s'est déclaré incompétent, déclarant que les procès naissant à l'occasion de l'exercice des fonctions des ministres, sont, conformément à la Cons-

(1) Loi n° 2518 du 25 juin 1934, article 2, dernier alinéa.

titution, hors de la compétence du Tribunal civil. Cette décision du 6 novembre 1926 fut confirmée par la Cour de Cassation. Le jugement des ministres ordonnateurs, en matière de responsabilité civile, échappe donc à la compétence des tribunaux judiciaires.

Quel est donc le tribunal compétent? Est-ce la Haute Cour, prévue dans l'article 61 de la constitution du 20 avril 1924?

La Haute Cour est un tribunal spécial chargé de juger les ministres, les présidents et conseillers de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat, et le Procureur général près la Cour de Cassation, pour des faits relevant de leur fonction ⁽¹⁾.

Mais ici se pose la question de savoir si la Haute Cour a compétence pour statuer sur la responsabilité civile des ministres ordonnateurs. Pour résoudre la question, il faut envisager deux hypothèses différentes :

1° La responsabilité civile du ministre est doublée d'une responsabilité pénale. Dans ce cas, rien n'empêche la Haute Cour de statuer à la fois sur la responsabilité pénale du ministre et sur la responsabilité civile;

2° Il pèse sur le ministre une responsabilité uniquement civile. La Haute Cour peut-elle être constituée pour statuer seulement sur la responsabilité civile des ministres?

Si elle est un tribunal spécial ayant mission de juger les ministres lorsqu'il s'agit de leur responsabilité pénale, elle ne devrait pas être constituée pour les juger uniquement au point de vue civil.

La solution de la question nécessite d'abord l'analyse de l'article 61 de la Constitution. D'après les dispositions de cet

(1) Article 61 de la Constitution.

article, la Haute Cour a pour attribution de juger les ministres *pour des faits résultant* de l'exercice de leurs fonctions.

Des faits résultant de l'exercice des fonctions des ministres pourraient entraîner ou bien leur responsabilité pénale, ou leur responsabilité à la fois pénale et civile, ou seulement leur responsabilité civile. Dans le second cas, la compétence de la Haute Cour, comme nous venons de le dire, est incontestable : La Haute Cour statuera à la fois sur la responsabilité pénale et civile. Dans le troisième cas, sa compétence peut être discutable étant donné que la Cour doit normalement être constituée uniquement pour la responsabilité pénale des ministres. Cependant, on peut aussi soutenir que dans le cas de responsabilité civile des ministres, il s'agit également d'un acte irrégulier qui dérive de l'exercice de leurs fonctions, et que la Haute Cour est aussi compétente en cette matière. La jurisprudence à laquelle nous avons fait allusion se rallie à cette solution.

Les dispositions des articles 169 à 177 du règlement intérieur de la Grande Assemblée Nationale confirment d'ailleurs ce second point de vue. En effet, aux termes des dispositions de ces articles, au cas de responsabilité civile des ministres, la Grande Assemblée Nationale, après avoir fait procéder à une enquête parlementaire, a le pouvoir d'envoyer le ministre devant la Haute Cour.

La pratique corrobore la compétence de la Cour en matière de responsabilité civile des ministres.

Comme précédent, citons l'espèce de la responsabilité de l'ancien Ministre de la Marine dont nous venons de parler.

Après le rejet par le Tribunal civil d'Istanbul du procès intenté contre le général Mahmud Muhtar, le Gouvernement s'est adressé à la Grande Assemblée Nationale. Cette

dernière, sur le rapport de son comité mixte, qui constatait, après enquête la responsabilité civile de l'ancien ministre qui avait causé au Trésor un dommage à raison du paiement effectué d'une manière irrégulière, a décidé de l'envoyer devant la Haute Cour, laquelle a rendu sa sentence le 3 novembre 1929 ⁽¹⁾.

Ainsi, la question de la compétence de la Haute Cour, en ce qui concerne la responsabilité civile des ministres est définitivement tranchée.

Considérations générales sur le principe de la responsabilité civile des ministres. — Le principe de la responsabilité civile des ministres et son organisation nous montre que cette responsabilité peut-être considérée comme effective. Mais il faut se garder d'être trop optimiste, car certaines raisons peuvent empêcher quelquefois la responsabilité civile d'être effective. On peut les résumer en trois points :

1° La responsabilité civile des ministres ordonnateurs n'échappe pas à toute appréciation politique. Nous pouvons même dire qu'elle est établie sur un terrain politique. Car, ainsi que nous l'avons dit plus haut, il appartient à la Grande Assemblée Nationale d'apprécier la responsabilité civiles des ministres et de décider leur poursuite devant la Haute Cour. Elle va donc forcément apprécier l'infraction

(1) La Haute Cour comprend 21 membres dont 11 sont choisis par l'Assemblée Générale de la Cour de Cassation parmi les Présidents et Conseillers à la Cour, et 10 par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat parmi les Présidents et Conseillers du Conseil. Le premier Président et le vice-Président de la Haute Cour sont choisis par les 21 membres parmi eux. La Cour siège avec la participation du premier président et 14 membres ; 6 autres membres sont membres suppléants. Les fonctions de Procureur Général de la Cour sont remplies par le Procureur Général près de la Cour de Cassation.

budgétaire du point de vue politique. Voilà qui est susceptible de paralyser la mise en jeu de la responsabilité.

2° Il serait un peu ridicule de constituer la Haute Cour et d'envoyer les ministres devant elle pour des dépassements de crédits d'un montant peu important;

3° Il serait impossible ou tout au moins difficile de laisser à la charge du ministre, qui a commis une infraction budgétaire en dépassant les crédits autorisés, des responsabilités pécuniaires dont le montant peut s'élever à des sommes considérables.

II. — Ordonnateurs secondaires.

La question de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs secondaires peut se poser comme celle des ministres ordonnateurs primaires, dans deux hypothèses :

a) La responsabilité pécuniaire de l'ordonnateur secondaire envers le Trésor à raison des paiements irréguliers qui sont effectués sur sa réquisition par écrit.

Dans cette hypothèse, la Cour des Comptes a pour mission de juger l'ordonnateur secondaire et de le condamner à rembourser les dommages qu'il a causés au Trésor ⁽¹⁾;

b) L'ordonnateur secondaire est responsable des dépenses engagées au-delà des crédits. Dans cette seconde hypothèse, la responsabilité de l'ordonnateur secondaire ne peut se poser que lorsqu'il engage des dépenses sans crédit ou en dépassant la limite de l'autorisation qui lui a été accordée par l'ordonnateur primaire dans l'ordonnance de délégation. Cette responsabilité est également établie dans la loi n° 2.518 du 25 juin 1934.

(1) Article 13 de la loi sur la comptabilité publique.

Cette loi attribue à la Cour des Comptes, par son article 2, compétence pour juger l'ordonnateur secondaire qui a engagé la dépense sans crédit au-delà des crédits qui lui ont été délégués par les ministres ordonnateurs primaires.

CONCLUSION

Dans cet ouvrage, notre but a été d'exposer l'organisation et le fonctionnement du contrôle des dépenses budgétaires de l'Etat en Turquie et d'en mesurer la valeur. Pour apprécier l'œuvre de la jeune République dans le domaine de contrôle financier en matière de dépenses, il convenait de décrire le régime financier en vigueur sous la monarchie absolue et sous la monarchie constitutionnelle.

Nous avons exposé sommairement dans notre Introduction, l'état déplorable du régime financier que possédait la Turquie, sous la monarchie absolue. Nous avons résumé en deux traits — défaut de budget au sens moderne du mot et manque de contrôle financier et de dispositions légales d'ensemble — le régime financier de cette période qui se caractérisait nettement par l'anarchie financière sévissant dans le pays, à la veille de la Révolution de 1908.

En établissant le premier budget moderne et en faisant voter par le Parlement une loi sur la comptabilité publique, le Gouvernement de la monarchie constitutionnelle s'était efforcé de remédier à l'état de désordre financier qui résultait du défaut de budget et de contrôle budgétaire et de l'absence de règles légales d'ordre financier.

Toutefois, le déficit budgétaire n'a pas disparu dans les budgets de l'Etat sous le régime constitutionnel. Le Gouvernement comblait les déficits au moyen d'emprunts extérieurs auxquels les revenus les plus sûrs de l'Etat servaient de garantie. Ces revenus, donnés en gage, étaient administrés et perçus par l'administration de la dette publique indépendante du Gouvernement et dirigée par des agents étrangers.

Le déficit des budgets du Gouvernement de la monarchie constitutionnelle tenait à plusieurs causes, notamment au régime fiscal défectueux, aux capitulations qui constituaient une barrière au développement commercial et industriel des entreprises turques et à la limitation du droit de la souveraineté en matière de douane. Toutes ces raisons politiques, économiques et fiscales qui empêchaient le développement des recettes publiques, n'ont rien à voir avec le contrôle budgétaire, puisque le déficit résultait déjà, lors de l'établissement du budget, de l'infériorité des recettes publiques évaluées par rapport aux dépenses publiques prévues. Mais, les budgets dont le déficit était comblé par des emprunts se soldaient à la fin de chaque exercice par un déficit considérable en raison des crédits supplémentaires ou extraordinaires ajoutés au budget, en cours d'exécution, par le Gouvernement comme la loi l'y autorisait ⁽¹⁾ « de sorte que le budget voté par le Parlement changeait de physionomie même à la fin de l'exercice » ⁽²⁾.

Ces multiples crédits additionnels révèlent les faiblesses et l'inefficacité du contrôle budgétaire sur l'engagement des dépenses.

(1) La constitution de 1876. Article 101 et la loi du 14 février 1911, article 11.

(2) F. BAYSAL, *op. cit.*, p. 7.

En outre, les comptes budgétaires étaient établis plusieurs années après la fin de chaque exercice.

Tel était l'état du contrôle budgétaire sous le régime constitutionnel au moment où les dirigeants de la jeune République se sont mis à accomplir une réforme profonde dans le domaine du régime financier. L'organisation et le fonctionnement du contrôle budgétaire établi par les lois des 26 mai 1927 et 25 juin 1934, montrent l'œuvre considérable accomplie.

Le contrôle administratif présente un caractère de fermeté et de vigilance.

Il est exercé par deux principaux organes :

L'Administration et la Cour des Comptes.

L'Administration se contrôle elle-même. Nous constatons ici une unité dans l'organisation du contrôle. En effet, à la tête du contrôle administratif exercé par l'Administration elle-même, est placé le Ministre des Finances, duquel dépendent les directeurs de la comptabilité des différents ministères. Ces agents exercent leur contrôle sous leur responsabilité au nom du Ministre des Finances.

Celui-ci effectue aussi un contrôle direct des engagements des dépenses de ses collègues. Les conflits qui venaient à s'élever entre les directeurs de la comptabilité et les ministres doivent être tranchés par le Ministre des Finances, qui peut donc être considéré comme le contrôleur général du budget.

Toutefois, il est nécessaire de combler les lacunes que présente ce contrôle administratif exercé par l'Administration. Nous avons indiqué ces lacunes au cours de l'étude du contrôle administratif et nous estimons superflu d'y revenir.

Le contrôle administratif est exercé non seulement par

l'Administration elle-même, mais aussi par un autre organe de contrôle : la Cour des Comptes. La législation turque fait participer la Cour des Comptes à l'exercice du contrôle administratif. L'intervention de cet organe supérieur de contrôle a pour but de renforcer le contrôle exercé par l'Administration, qui pourrait laisser échapper certaines irrégularités budgétaires. Le principe du contrôle de la Cour, exercé d'ailleurs au nom de la Grande Assemblée Nationale, ne doit soulever aucune objection, car cette intervention ne paralyse nullement la marche régulière des Services publics et n'atténue pas non plus la responsabilité pécuniaire des ministres ordonnateurs.

Pour le contrôle juridictionnel, nous n'avons rien à ajouter. Ce contrôle est en fait au-dessus de toute critique.

Quant au contrôle parlementaire *a posteriori*, ainsi que nous l'avons observé, le Gouvernement établit les comptes budgétaires sur lesquels s'exerce le contrôle législatif, plusieurs mois avant l'expiration du délai fixé par la loi pour leur production. Mais, le vote par la Grande Assemblée Nationale du projet de loi du règlement définitif du budget, intervient tardivement. Peut-être l'accroissement du travail législatif plus urgent empêche-t-il le Parlement d'examiner ces comptes dès le dépôt par le Gouvernement du projet de loi de règlement définitif sur le bureau de la Grande Assemblée Nationale. Cependant, à notre avis, il ne serait pas impossible de hâter la discussion de ce projet auquel sont joints les comptes budgétaires qui présentent une grande importance au point de vue de la régularité de l'exécution budgétaire.

Le dernier chapitre de notre étude montre clairement que la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs primaires et secondaires en matière budgétaire est, en Tur-

quie, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays, effective. Cela présente, sous réserve des observations que nous avons formulées, une importance particulière, car la responsabilité civile effective contribue largement à l'efficacité du contrôle préventif qui est le contrôle le plus important.

Les prescriptions légales relatives au contrôle budgétaire ne suffisent pas à elles seules pour assurer l'exécution sincère du budget; il convient, en outre, de ne pas négliger le facteur moral inspirant à tous les agents, qui sont chargés de l'exécution du budget, l'esprit de discipline en ce qui concerne l'exécution stricte du budget.

VU :

Le Président de la thèse,
EDGARD ALLIX.

VU :

Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

- ALLIX (Edgard). — *Traité de Sciences des Finances*. Paris, 1931.
- ALLIX (Edgard). — *Cours de Science financière*. 1935-1936.
- BAYSAL (Faik). — *Le Budget* (en Turc). Istanbul, 1931.
- BESSON (Emmanuel). — *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*. Paris, 1901.
- CHICOS (Stéfan). — *Le contrôle de l'engagement des dépenses publiques*. Paris, Recueil Sirey, 1929.
- DU VELAY (A.). — *Essai sur l'Histoire financière de la Turquie*. Paris, 1903.
- DELAYGUE (Louis). — *Essai sur les finances ottomanes*. Paris, 1911.
- ERÇİN (Cezmi). — *Le Budget et le Trésor* (En Turc). Istanbul, 1934.
- ERÇİN (Cezmi). — *Précis de Science des Finances et de législation financière* (en Turc). Istanbul, 1935.
- HEIDBORN (A.). — *Les Finances ottomanes*. Vienne, 1912.
- JÉZE (Gaston). — *Cours de Finances publiques*. 1936-1937.
- LEOTARD (André). — *La réforme de la comptabilité publique*. Thèse, Paris, Sirey, 1935.
- MARCE (Victor de). — *Le Contrôle des Finances*. Tome I, Paris, Félix Alcan, 1928.
- PELIN (I. Fazil). — *Cours de Science financière : Le Budget* (En Turc). Istanbul, 1935-1936.
- PELIN (I. Fazil). — *Traité de Science des Finances et de législation financière* (en Turc). Istanbul, 1937.
- REGNAULT (Pol). — *La Réforme générale de la Comptabilité Publique* (Thèse), Paris, Jouve, 1937.

- SAY (Léon). — *Dictionnaire des Finances*. Paris, 1894.
STOURM (René). — *Le Budget*. Paris, 1906.
SAKA (Hasau). — *Cours de Science Financière*. Ankara, 1936.
TROTABAS (Louis). — *Précis de Science et de Législation financière*. Paris, Dalloz, 1933.

II. — DOCUMENTS OFFICIELS

- La Constitution Turque du 20 avril 1924.
La Constitution Turque de 1876.
Le Hatti Serif de Gulhané du 3 novembre 1839.
Lois de 1870 et 1873 contenant des dispositions relatives à l'établissement du budget.
Ordonnance de 1864 sur la Cour des Comptes.
Ordonnance de 1878 sur la Cour des Comptes.
Exposé des motifs relatifs au projet de budget de 1909-1910.
Discours prononcé au cours de la discussion du budget de 1909-1910, par le Président de la Commission du budget de la Chambre des députés.
Rapport de la Commission du budget de la Chambre des députés concernant le projet de budget de 1910-1911.
Loi du 14 février 1911 modifiant la loi sur la comptabilité publique.
Loi du 24 novembre 1923.
Exposé des motifs du projet de loi sur la comptabilité publique (Loi du 26 mai 1927).
Exposé des motifs du projet de loi sur la Cour des Comptes (Loi du 25 juin 1934).
Procès-verbaux concernant le débat parlementaire sur le projet de loi sur la Cour des Comptes.
Exposé des motifs du projet de loi sur la création d'une caisse de garantie solidaire (Loi du 6 juin 1934).
Exposé des motifs du projet de loi complétant la loi sur la comptabilité publique (Loi n° 2518 du 25 juin 1934).
Procès-verbaux relatifs au débat parlementaire sur la responsabilité civile de l'ancien Ministre de la Marine. M. Mahmud Muhtar.

Rapport du comité mixte de la Grande Assemblée Nationale sur la responsabilité civile de M. Mahmud Muhtar.

Sentence de la Haute Cour sur la Responsabilité civile de M. Mahmud Muhtar.

Rapport de M. Hervé Alphand sur l'organisation financière de la Turquie (1^{er} novembre 1934).

Règlement intérieur de la Grande Assemblée Nationale.

III. — CONFÉRENCES

GÉRALD (Fitz). — *L'Histoire du droit budgétaire du Royaume-Uni de Grande-Bretagne*. Conférence faite le 25 novembre 1935, à l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris.

Annales de finances publiques comparées. Tome II, Paris, 1937.

GRANDSAIGNES D'HAUTERIVES (De). — *Le Contrôle budgétaire en Italie*. Conférence faite le 36 avril 1935 à l'Institut de droit comparé. *Annales de Finances publiques comparées*. Tome II, Paris, 1937.

JACOMET. — *Les budgets et le contrôle de leur exécution*. Conférences des 14 et 21 décembre 1934 à l'Institut de droit comparé. *Annales de finances publiques comparées*. Tome I, Paris, 1936.

MIRIMONDE (De). — Communication sur la réforme de la comptabilité publique belge à l'Institut de droit comparé. *Annales de finances publiques comparées*. Tome I, Paris, 1936.

REUTER (P.). — *L'exécution du budget autrichien et son contrôle*. Conférence faite le 17 décembre 1935 à l'Institut de droit comparé.

Annales de finances publiques comparées. Tome II, Paris, 1937.

SUCHAN. — *L'exercice et la gestion*. Conférence du 17 mai 1935 à l'Institut de droit comparé

Annales de finances publiques comparées. Tome II, Paris, 1937.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER. — Origine et développement du droit budgétaire des Parlements.	9
---	---

<i>Section I.</i> — ANGLETERRE.	11
---	----

I. — Le droit de consentir l'impôt.	11
---	----

II. — Le vote des dépenses.	16
-------------------------------------	----

III. — Le principe du vote annuel du budget.	17
--	----

<i>Section II.</i> — FRANCE.	20
--------------------------------------	----

I. — Le consentement de l'impôt.	20
--	----

A. L'ancien régime.	20
-----------------------------	----

B. La Révolution.	28
---------------------------	----

II. — Le vote des dépenses.	30
-------------------------------------	----

<i>Section III.</i> — TURQUIE.	32
--	----

I. — Le régime théocratique.	32
--------------------------------------	----

II. — Le Hatti chérif de Gulhané.	35
---	----

III. — La constitution de 1876.	36
---	----

IV. — La révolution de 1908.	38
--------------------------------------	----

CHAPITRE II. — Fondement juridique du contrôle du budget par le Parlement.	40
---	----

CHAPITRE III. — Conditions d'efficacité du contrôle budgé- taire.	43
--	----

<i>Section I.</i> — INSUFFISANCE DU CONTRÔLE « A POSTERIORI » DU PARLEMENT.	43
<i>Section II.</i> — NÉCESSITÉ D'ORGANISER UN CONTRÔLE PRÉVENTIF.	51
<i>Section III.</i> — AUTORITÉ QUALIFIÉE POUR EXERCER LE CONTRÔLE PRÉVENTIF.	56

DEUXIÈME PARTIE

CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET EN TURQUIE

CHAPITRE PREMIER. — Contrôle administratif.	63
<i>Section I.</i> — CONTRÔLE DE L'ORDONNANCEMENT.	63
I. — Contrôle de l'Ordonnance de paiement	64
1° Par les directeurs de la comptabilité des ministères	64
2° Par la Cour des Comptes.	67
II. — Contrôle de l'ordonnance de délégation	71
III. — Contrôle du mandement	72
<i>Section II.</i> — CONTRÔLE DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES.	74
I. — Le principe du contrôle de l'engagement.	74
1° Insuffisance du contrôle des ordonnancements.	74
2° Établissement du contrôle des dépenses engagées	75
3° Les organes de contrôle	77
II. — Contrôle de l'engagement des dépenses exercé par le directeur de la comptabilité.	78
1° Objet et portée du contrôle.	78
2° Sanction du contrôle	79
III. — Contrôle de l'engagement des dépenses exercé par la Cour des Comptes.	81
1° Contrôle exercé sur les dépenses engagées par les ministres	81
2° Contrôle exercé sur les dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires	84
IV. — Contrôle de l'engagement des dépenses exercé par le ministre des Finances	85
1° Contrôle de l'engagement des dépenses des ministres	86
2° Contrôle exercé sur les dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires	89

V. — Contrôle des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires.	89
VI. — Appréciation d'ensemble sur le système du contrôle de l'engagement des dépenses	91
<i>Section III. — CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE COMPTABLE SUR L'ORDONNATEUR.</i>	95
I. — Contrôle exercé sur l'ordonnateur primaire.	97
II. — Contrôle exercé sur l'ordonnateur secondaire.	100
<i>Section IV. — ÉTABLISSEMENT DES COMPTES DES MINISTRES.</i>	102
I. — Centralisation des écritures	102
II. — Établissement des comptes définitifs des ministères	105
1° Comptes définitifs des dépenses.	105
2° Compte définitif des recettes.	106
III. — Compte général du Trésor	106
IV. — Délai de production des comptes	107
1° Comptes ministériels	107
2° Compte général du Trésor	108
V. — Examen des comptes définitifs des ministères par le ministère des Finances.	108
CHAPITRE II. — Contrôle juridictionnel.	110
<i>Section I. — ORIGINES DE LA COUR DES COMPTES</i>	110
I. — L'ordonnance de 1864	110
II. — La constitution de 1876 et l'ordonnance de 1878	112
III. — La loi du 24 novembre 1923	115
<i>Section II. — ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES.</i>	118
<i>Section III. — RÔLE JURIDICTIONNEL DE LA COUR : LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES.</i>	120
I. — Compétence de la Cour des Comptes	120
II. — Production des comptes des comptables.	121
III. — Examen et jugement des comptes : procédure	122
IV. — Effets du jugement des comptes	125
V. — Exécution des arrêts de la Cour	126
VI. — Voies de recours.	127
1° Recours en cassation	127
Le problème du juge de cassation	128
2° Recours en révision	131
<i>Section IV. — DÉCLARATION DE CONFORMITÉ</i>	132

CHAPITRE III. — Contrôle parlementaire	136
<i>Section I.</i> — CONTRÔLE AU COURS D'EXÉCUTION DU BUDGET . .	138
<i>Section II.</i> — CONTRÔLE POSTÉRIEUR A L'EXÉCUTION DU BUDGET	139
CHAPITRE IV. — Responsabilité des agents d'exécution du budget	145
<i>Section I.</i> — RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES	145
I. — Textes législatifs.	145
II. — Garantie de la responsabilité.	151
<i>Section II.</i> — RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS	155
I. — Ordonnateurs primaires.	156
II. — Ordonnateurs secondaires.	162
CONCLUSION.	165
BIBLIOGRAPHIE.	171

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :